

LES POUVOIRS JUDICIAIRES DES COMMISSIONS D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE DIJON
LE MERCREDI 19 AVRIL 1939, A 14 HEURES

PAR

LE GUEUT JEAN

JURY

PRÉSIDENT : M. HUGUENEY, Professeur

SUFFRAGANTS { M. BURDEAU, Professeur
M. GROUBER, Professeur



DIJON

IMPRIMERIE J. BELVET

8, Rue Jules-Mercier et 21, Rue du Bourg

1939



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LES POUVOIRS JUDICIAIRES
DES
COMMISSIONS D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRE

LISTE DES MEMBRES DE LA FACULTÉ

MM.

- P. LOUIS-LUCAS, Doyen, Professeur de droit civil.
M. DESSERTAUX, Assesseur, Professeur de droit civil.
R. JAPIOT, Professeur de droit commercial.
A. GUILLOIS, Professeur de droit administratif.
P. HUGUENEY, Professeur de droit criminel.
F. DUMONT, Professeur de droit romain.
G. CHEVRIER, Professeur d'histoire du droit.
A. BLONDEL, Professeur de droit international public.
J. PAOLI, Professeur de droit romain.
G. BURDEAU, Professeur de droit public.
A. MARCHAL, Professeur d'économie politique.
A. GROUBER, Professeur de droit privé.
J. FLOUR, Agrégé de droit privé.
H. GUITTON, Agrégé d'économie politique.
O. WORMSER, Chargé de cours d'économie politique.
P. GIGOUT, Chargé de cours de capacité.

Professeurs et Doyens honoraires :

MM. M. DESLANDRES, M. VIGNES.

Doyen honoraire : M. A. GUILLOIS.

Secrétaire : M. H. VIAN.

LES POUVOIRS JUDICIAIRES DES COMMISSIONS D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE DIJON

LE MERCREDI 19 AVRIL 1939, A 14 HEURES

PAR

LE GUEUT JEAN

JURY

PRÉSIDENT : M. HUGUENEY, Professeur

SUFFRAGANTS { M. BURDEAU, Professeur
M. GROUBER, Professeur



DIJON

IMPRIMERIE J. BELVET

8, Rue Jules-Mercier et 21, Rue du Bourg

1939



*La Faculté n'entend donner aucune appro-
bation ni improbation aux opinions émises
dans les thèses ; ces opinions doivent être
considérées comme propres à leurs auteurs.*

INTRODUCTION

L'intérêt qui s'attache au sujet que nous abordons va sans cesse croissant. Les récentes commissions d'enquête parlementaire, instituées par la Chambre, viennent à nouveau d'attirer l'attention du public sur les délicats problèmes que soulève leur fonctionnement.

L'origine de ce droit d'enquête reconnu aux Chambres doit être recherché, semble-t-il, dans la prérogative reconnue à la Chambre des Députés par la Constitution de mettre en accusation les ministres devant le Sénat transformé en Haute Cour. Le rôle de l'enquête, dans ce cas, est seulement un rôle d'information politique. La commission examine les faits, mais elle ne procède pas à une instruction judiciaire. Son opinion établie, elle demande à la Chambre de recourir ou non à la procédure de mise en accusation. C'est au Sénat qu'il appartiendra de statuer après avoir instruit l'affaire.

Mais l'institution parlementaire de l'enquête ne tarda pas à recevoir des applications plus étendues et à devenir peu à peu un moyen de contrôle politique sur le gouverne-

ment. Par suite du manque d'équilibre entre les pouvoirs et de la tendance, chaque jour plus accentuée, du pouvoir législatif à étendre ses attributions, tendance favorisée par le non exercice du droit de dissolution, l'enquête a perdu son véritable caractère.

Elle a quitté le domaine du contrôle politique sur le gouvernement au pouvoir, pour se transformer « en jury d'honneur, livrant purement et simplement à la publicité tels ou tels agissements d'hommes politiques ou même de particuliers qui ont été jugés nuisibles à l'intérêt public à un moment donné, ou simplement critiquable au point de vue de l'opinion publique du moment » (1).

L'exercice de ce droit d'enquête n'a pas soulevé les mêmes difficultés en Angleterre où l'équilibre existe entre les pouvoirs. Les Assemblées ne peuvent dicter leur volonté au Gouvernement. La faculté que possède le chef de l'Etat de dissoudre le Parlement suffit à les maintenir dans leurs attributions.

De nombreuses études ont déjà été faites sur l'origine de ce droit d'enquête et sa légitimité en matière politique. Nous nous attacherons plus spécialement ici à l'examen d'une des questions qui a soulevé les discussions les plus vives, car elle touche de près au problème des libertés individuelles: les rapports des commissions d'enquête parlementaire et du pouvoir judiciaire.

Ce n'est pas, en effet, seulement au détriment de l'exécutif que le législateur a cherché à étendre son domaine. Les questions politiques que les commissions ont à étudier sont très souvent connexes à des affaires dont sont saisis les tribunaux judiciaires, et le pouvoir législatif s'est laissé

(1) P. Bégouin, *Les commissions d'enquête parlementaire*, p. 51.

aller trop souvent, sur ce terrain encore, à des empiètements regrettables.

Certaines commissions d'enquête, bien que non munies de pouvoirs judiciaires, n'ont pas craint de s'arroger des prérogatives dont le caractère judiciaire est indiscutable. Pour n'en citer qu'un exemple déjà ancien, il en fut ainsi en 1892 lors de la première enquête sur l'affaire de Panama. On procéda alors à des perquisitions et à des saisies de documents. Rien, semble-t-il, ne pouvait justifier un tel empiètement des pouvoirs.

« On comprend que le pouvoir judiciaire puisse forcer les témoins à comparaître devant lui; il faut même lui reconnaître le droit de perquisition au domicile des particuliers. La répression des délits et des crimes, commandée par l'intérêt social, exige que de telles restrictions soient apportées aux droits individuels. Ces restrictions sont légitimes parce qu'elles sont nécessaires. Mais cette nécessité n'est plus aussi impérieuse lorsqu'on se trouve en présence d'une commission d'enquête. Le seul intérêt qui soit alors en jeu est un intérêt politique. Or, en pareille matière, les particuliers doivent avoir toute liberté d'action ». (1).

Nous aurons donc à nous demander, tout d'abord, s'il convient de doter de pouvoirs judiciaires les commissions d'enquête et comment sauvegarder les libertés individuelles du citoyen contre l'arbitraire du législateur.

Nous constaterons que la tendance des Chambres à étendre leurs attributions en matière d'enquête, au détriment du pouvoir judiciaire, a été grandement facilitée par l'absence de statut législatif. Le seul texte qui détermine

(1) L. Beauchamp, *Les commissions d'enquête parlementaire*, p. 160.

encore à l'heure actuelle les pouvoirs des commissions, est la loi du 23 mars 1914. Elle n'a fait qu'apporter une solution légale aux controverses soulevées par la question des témoignages. Elle n'édicte aucune réglementation sur le fonctionnement des commissions elles-mêmes.

Nous examinerons, dans la première partie de cette étude, les différentes tentatives faites au cours de notre histoire, pour doter de pouvoirs judiciaires les commissions d'enquête parlementaire et les pouvoirs de ces commissions à l'égard des particuliers. Nous étudierons, dans une deuxième partie, les problèmes soulevés par les rapports des commissions et du pouvoir judiciaire. Notre troisième partie sera consacrée à l'étude des critiques faites à la loi du 23 mars 1914. Nous nous efforcerons en terminant de porter un jugement d'ensemble sur le fonctionnement du système français et de dégager les modifications qu'il serait utile d'y apporter.

PREMIÈRE PARTIE

LES RAPPORTS des Commissions d'enquête parlementaire et des particuliers

CHAPITRE PREMIER

Historique de la Loi du 23 Mars 1914

L'idée d'attribuer à une commission d'enquête parlementaire des pouvoirs judiciaires n'est pas nouvelle en France. La commission relative à la mise en accusation des ministres de Charles X a disposé de ces pouvoirs. En 1848 et 1871, des commissions d'enquête disposèrent également des pouvoirs judiciaires. L'enquête sur les événements de juin 1848 est un des précédents classiques qu'invoquent fréquemment les partisans de l'octroi de pouvoirs judiciaires aux commissions d'enquête. Le droit d'opérer des perquisitions et saisies avait été accordé à cette commission et elle en usa effectivement. De même, elle délivra des commissions rogatoires.

La commission nommée le 16 juin 1871, pour enquêter sur l'insurrection du 18 mars 1871, disposa de pouvoirs identiques. Des commissions rogatoires furent adressées par elle aux magistrats de l'ordre judiciaire et elle obtint communication de dossiers judiciaires ainsi que de procès-verbaux saisis par ordre du Parquet. Elle n'hésita pas

même à donner des ordres aux membres du pouvoir judiciaire.

Il convient cependant d'observer qu'exception faite pour la commission de 1830, les Assemblées qui ont accordé ces pouvoirs étaient des Assemblées constituantes, qui détenaient entre leurs mains l'ensemble des pouvoirs.

Il n'en résulte pas pour autant que l'octroi de pouvoirs judiciaires à ces commissions ne doive pas susciter de critiques. Nous remarquerons seulement la différence de situation existant, du fait de ce caractère, entre elles et nos Assemblées modernes. Il serait faux de vouloir les comparer. On admet d'ailleurs que les résultats ne furent point féconds.

A partir de 1875, on constate que la plupart des scandales politiques et financiers ont eu leur répercussion à la Chambre et ont fait l'objet de commissions d'enquête. De nombreuses propositions furent faites en vue d'attribuer des pouvoirs judiciaires à ces commissions. On invoquait généralement en leur faveur l'impossibilité où elles se trouvaient d'agir, faute de moyens efficaces d'investigation.

Elles ne reçurent cependant pas un accueil favorable. En 1892 cependant, lors de la première enquête sur l'affaire de Panama, une proposition de M. Pourquery de Boisserin fit l'objet d'un débat. En présence des résultats peu concluants obtenus par les commissions antérieures, ce parlementaire déclarait : « Cette vérité si ardemment désirée, on ne peut l'obtenir que par les deux moyens ordinaires fournis par la loi : le témoignage, le document et la pièce à conviction. Est témoin, dans le sens juridique du mot, celui qui est invité, qui peut être contraint de se présenter, qui est obligé de prêter serment devant le pouvoir chargé de l'entendre. Les pièces, les documents, viennent confirmer ou détruire les témoignages. Si on ne peut

le cas échéant, les saisir, les commissaires se trouveront dans l'impuissance la plus complète. Le point est de savoir si la déclaration que vous donnez à votre commission d'enquête les pouvoirs les plus étendus, lui confère le droit de faire comparaître tous témoins, de leur déférer le serment, d'exiger communication ou saisie de toutes pièces, en un mot lui permet d'opérer avec entière liberté d'allure pour la grande mission qui lui est confiée.

« Beaucoup, et j'étais de ce nombre, croyaient à l'omnipotence de la commission. Il suffit pour se convaincre que ces pouvoirs, malgré votre volonté, n'existent pas, d'examiner quels sont vos propres pouvoirs et d'évoquer les précédents. On ne délègue que les pouvoirs que l'on a.

« Or quels sont vos pouvoirs ? La Chambre peut-elle contraindre quelqu'un à venir déposer devant elle ? Non. A-t-elle le droit de faire opérer la saisie d'une pièce ? Non. Qu'ont fait vos commissions jusqu'à ce jour ? En 1842, la commission nommée pour la vérification des élections de Langres et de Carpentras, pour éviter des difficultés, n'a contraint personne à venir déposer devant elle et n'a point déféré le serment ».

Et il concluait : « Il faut armer la Commission du pouvoir d'obliger à comparaître, à prêter serment et à déposer devant elle ; d'opérer toutes saisies, d'exiger tous dossiers. Alors seulement elle pourra réunir les preuves de l'innocence et de la culpabilité ». (1).

M. Pourquery de Boisserin reconnaissait d'ailleurs que sa proposition ébréçait quelque peu le principe de la séparation des pouvoirs, mais il jugeait que « cette atteinte exceptionnelle était commandée par l'intérêt supérieur de la République ».

(1) J. O., Débats Parl. Chambre, Séance du 26 nov. 1892, p. 1715.

La proposition qu'il déposa était formulée en deux articles :

Article premier. — « Tous les pouvoirs résultant du Code d'Instruction criminelle pour la constatation des faits criminels ou délictueux sont attribués aux commissions d'enquête nommées par l'une ou l'autre Chambre ».

Article deuxième. — « La commission pourra les déléguer à un ou plusieurs de ses membres (2). »

Cette proposition rencontra à la Chambre une opposition assez vive. M. Georges Leygues, en particulier, critiqua le projet, déclarant « qu'il constituait l'atteinte la plus grave qui ait jamais été portée au pouvoir judiciaire, la confusion de droit la plus dangereuse, la faute la plus lourde que cette Chambre puisse commettre ». M. Emile Loubet, Président du Conseil s'y opposa également et la proposition fut rejetée.

Au cours des débats sur l'affaire Rochette, de nouvelles tentatives furent faites en faveur des pouvoirs judiciaires. M. Briand intervint pour préciser l'attitude du Gouvernement : « J'entends bien, dit-il, que l'honorable M. Berry et sans doute avec lui, l'honorable M. Jaurès, voudront vous demander d'armer cette commission, de lui donner des pouvoirs judiciaires. Ce serait la première fois que la Chambre se laisserait entraîner à commettre cette grosse imprudence de conférer à une commission, émanant d'une Assemblée politique, un pouvoir judiciaire. Jamais, dans le passé, à aucun moment, elle n'y a consenti, et je prétends que le jour où la Chambre donnerait un tel pouvoir à 33 ou 44 de ses membres, qui, si élevée que soit leur

(2) J. O., Débats Parl. Chambre, séance du 22 nov. 1892, p. 1660.

intelligence, si noble que soit leur conscience, participeraient quand même, par quelque côté, à des passions de parti, elle commettrait un acte d'une extrême gravité et susceptible d'entraîner des conséquences qu'il est presque impossible de prévoir aujourd'hui.

« Que fera cette commission ? Elle pourra demain appeler à sa barre des hommes politiques; elle pourra perquisitionner chez eux, elle pourra même ordonner des arrestations politiques. J'affirme que la Chambre dans son intérêt moral, doit repousser loin d'elle cette solution à laquelle elle ne pourrait se laisser entraîner que dans des circonstances extrêmement graves et poussée par la force même des circonstances, ce qui n'est vraiment pas le cas. Il est bien entendu qu'il ne s'agit pas de donner à cette commission d'enquête des pouvoirs judiciaires. S'il en était question, messieurs, ce serait une discussion qu'il faudrait rouvrir sur ce point, et je ne vous cache pas que, dans ce cas, le Gouvernement vous apporterait des paroles fermes, en face desquelles il vous mettrait; vous auriez, après les avoir entendues, à prendre la responsabilité de vos votes ». (3).

Lors de la deuxième affaire Rochette, la question des pouvoirs judiciaires revint de nouveau à l'ordre du jour. Il s'agissait en l'espèce de faire la lumière sur le renvoi, fait par le Président Bidaut de l'Isle, de l'affaire Rochette. Ce dernier affirmait avoir accordé la remise de son plein gré, sur la demande de l'avocat. Le Procureur Général Fabre affirmait au contraire qu'il était intervenu pour demander la remise de l'affaire.

(3) Cité par E. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, p. 807.

Dans sa séance du 17 mars 1914 (4), la Chambre, après avoir décidé à l'unanimité de proroger les pouvoirs de la commission d'enquête sur l'affaire Rochette, adoptait par 516 voix contre 4, une proposition de loi de M. Justin Godard ainsi conçue :

« Les pouvoirs attribués au juge d'instruction par le Code d'Instruction criminelle, appartiennent à la commission d'enquête parlementaire sur l'affaire Rochette ».

En réalité ce texte, bien qu'accordant à la commission des pouvoirs très étendus, n'atteignait pas pleinement le but qu'il se proposait. Il ne visait pas notamment le faux témoignage. On sait, en effet, qu'en matière pénale, le faux témoignage n'est pas punissable lorsqu'il est commis à l'instruction.

Pour parer à cette lacune, un député, M. Lerolle, déposa une proposition de loi tendant à modifier les articles 361 et 362 du Code pénal, pour constituer en infractions pénales les faux témoignages commis devant le juge d'instruction (5). Le texte fut renvoyé à la commission.

Le Sénat, saisi à son tour du texte voté par la Chambre, en déclara l'urgence. M. Georges Trouillot, rapporteur, expose ainsi les problèmes que la commission avait à résoudre :

« Convenait-il tout d'abord d'admettre le principe d'une extension de pouvoirs, en matière d'enquête parlementaire, en attribuant aux commissions nommées à cet effet des droits réservés jusqu'ici à l'autorité judiciaire. En cas d'affirmative, dans quelle mesure cette extension de pouvoirs devait-elle être acceptée ?

(4) J. O., Débats Parl. Chambre, séance du 17 mars 1914, p. 1700.

(5) J. O., Débats Parl., séance du 18 mars 1914, p. 1726.

« Ira-t-on, comme on l'avait fait à la Chambre, jusqu'à attribuer aux commissions d'enquête l'intégralité des pouvoirs conférés par la loi au juge d'instruction ou se bornera-t-on, au contraire, à les investir de certaines prérogatives limitativement déterminées ?

« Comme complément nécessaire des dispositions nouvelles, devait-on donner de plus amples garanties de sincérité aux témoignages recueillis par l'enquête, en rendant applicables à la matière les dispositions relatives au faux témoignage ?

« Convenait-il enfin, de s'en tenir à une loi de circonstance, applicable à une seule espèce, ne touchant qu'aux pouvoirs d'une seule commission et d'une seule Chambre, ou devait-on s'efforcer de supprimer, par des dispositions plus générales, des difficultés appelées à renaître dans toutes les espèces, comme devant l'une et l'autre des Assemblées ? »

Le rapporteur expose qu'en raison de l'insuffisance des moyens dont disposent les commissions d'enquête, « insuffisance attestée par la stérilité de la première enquête, la commission s'est prononcée pour l'extension des pouvoirs. Cependant elle a estimé que l'octroi de pouvoirs aussi étendus que le proposait la Chambre, était contraire aux principes et elle s'est bornée à assurer la comparution des témoins et la sincérité des témoignages ». Le rapport de M. Trouillot en donne les motifs suivants :

« Bien que nulle part ne soit édicté le principe qui s'oppose à la confusion des pouvoirs de celui qui fait les lois et de l'autorité chargée de les appliquer, son respect s'est toujours imposé pour les raisons les plus hautes à la conscience du Parlement. Remettre entre les mains des délégués d'une Assemblée politique le pouvoir de perquisition

directe chez les citoyens, le droit de prévention, d'arrestation et d'inculpation, faire courir les plus graves périls aux libertés individuelles en conférant aux partis eux-mêmes des droits redoutables qui doivent être placés au-dessus des passions de parti, la commission l'a jugé impossible. Dans son excellent traité de droit politique et parlementaire, M. Eugène Pierre signale la loi néerlandaise comme ayant, entre toutes, un caractère de modération et de sagesse. Elle nous paraît, dit-il, concilier la nécessité de ne pas laisser désarmer une délégation de la représentation nationale avec cette autre nécessité de ne pas transformer en inquisiteurs des mandataires que les passions des partis peuvent quelquefois troubler ».

« C'est de cette législation que s'est inspirée la commission pour arrêter les dispositions qu'elle propose. Tous les citoyens sont obligés de répondre aux citations de la commission d'enquête. Ils s'exposent, en cas de non comparution sans excuse légitime, à des peines dont ils seront frappés devant les tribunaux; au besoin la justice pourra les contraindre par corps à satisfaire aux réquisitions dont ils seront l'objet. Ils prêteront serment, le refus de serment entraînant la même peine d'amende que le refus de comparution; enfin, au cas de faux témoignage, ils seront exposés aux sanctions légales qui ressortent des tribunaux de droit commun. Votre commission en effet n'a pas pensé qu'il fût possible d'admettre, devant une commission d'enquête parlementaire, la liberté du faux témoignage. Vainement prétendrait-on que l'on crée ainsi à un témoin, en cas de fausse déclaration, une situation plus grave que devant le juge d'instruction, puisqu'il n'est exposé, en ce dernier cas, aux peines du faux témoignage que s'il se refuse à une rétractation avant le jugement définitif. Il n'y a aucune analogie à établir entre un témoignage qui

doit être renouvelé à la barre d'un tribunal, et qui par suite n'a jusque-là qu'un caractère provisoire et une déclaration faite devant une commission d'enquête parlementaire qui servira de base aux conclusions de cette commission et sur laquelle, sans retour possible, le Parlement aura à se prononcer.

« Les peines prévues par la commission seront celles de l'article 363 contre le faux témoignage en matière civile; en pareil cas, contrairement à ce qui se passe en matière criminelle, et parce que le témoignage n'est pas destiné à être renouvelé à l'audience, la peine est encourue dès que la fausse déclaration a été enregistrée par les magistrats enquêteurs ». (6).

Le rapporteur terminait en spécifiant que la loi aurait une portée générale, mais que, pour éviter des abus, la commission demandait qu'une décision spéciale de l'Assemblée intéressée soit nécessaire pour investir une commission des pouvoirs déterminés par le texte nouveau.

Le Sénat approuva les conclusions de sa commission, très différentes, on le voit, du texte voté antérieurement. Transmise à la Chambre, le 23 mars, la proposition fut votée presque sans débat et est devenue la loi du 23 mars 1914.

Le texte en est ainsi conçu: (7).

LOI RELATIVE AUX TÉMOIGNAGES REÇUS PAR LES COMMISSIONS D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRE

Article unique. — Toute personne dont une commission d'enquête parlementaire aura jugé l'audition utile, sera

(6) J. O., D.P. Sénat, séance du 20 mars 1914, p. 442.

(7) J. O., D.P. Chambre, séance du 24 mars 1914, p. 1847.

tenue de déférer à la citation qui lui sera délivrée par un huissier ou un agent de la force publique à la requête du président de la Commission.

« En cas de non-comparution, le témoin défaillant qui ne justifiera pas d'une excuse légitime sera puni d'une amende de cent à mille francs (100 à 1.000 fr.).

« Il pourra en outre, sur la réquisition de la commission, être l'objet d'un mandat d'amener, délivré par le procureur de la République.

« Le refus de prestation de serment sera puni de la peine prévue au deuxième paragraphe du présent article.

« Le coupable de faux témoignage sera puni des peines prévues par l'article 363 du Code pénal.

« Le coupable de subornation de témoin sera passible des mêmes peines que le faux témoin.

« Les procès-verbaux constatant les infractions prévues aux paragraphes précédents seront transmis au Garde des Sceaux pour y être donné telle suite que de droit. L'article 463 du Code pénal sera applicable.

« Les présentes dispositions ne s'appliqueront aux enquêtes parlementaires qu'en vertu d'une décision de l'assemblée qui les aura ordonnées ».

Œuvre exclusive du Sénat, la loi du 23 mars 1914 est entièrement différente du texte voté précédemment par la Chambre. Il convient, avant d'entreprendre une étude de détail de ce texte, d'en noter les caractéristiques essentielles.

Remarquons, tout d'abord, que les pouvoirs judiciaires ne sont pas attribués directement aux commissions d'enquête, mais aux assemblées. La question a son intérêt, car on pourrait envisager un conflit possible sur ce point entre une assemblée et sa commission.

Il résulte également de ce texte que la question des pouvoirs judiciaires est du domaine législatif. On avait tenté parfois antérieurement de soutenir que les Chambres possédaient de plein droit des pouvoirs judiciaires et pouvaient, dès lors, en investir leurs commissions. On trouve une application pratique de cette idée dans la proposition faite par M. le député Pontois, lors de l'enquête sur les affaires de Panama. A la séance du 5 décembre 1892, il déposa une proposition de résolution, d'après laquelle la Chambre accordait à la commission d'enquête « tous les pouvoirs appartenant au juge d'instruction, à la Chambre des mises en accusation » (8).

Le président Floquet la déclara irrecevable parce qu'elle tendait à modifier les dispositions du Code d'Instruction criminelle relatives à l'instruction pénale. C'est pourquoi, disait-il, il ne peut être procédé que par voie de proposition de loi.

M. le professeur Bonnard critique cet argument qui ne lui paraît pas exact. (9). Pour qu'il y ait, dit-il, « modification du Code d'Instruction criminelle, il faudrait que ce code ait, au moins implicitement, refusé ces pouvoirs aux commissions d'enquête parlementaire. Or il ne l'a certainement pas fait. Il existe de meilleures raisons en faveur de la thèse. En effet, en envisageant le contenu même des règles relatives aux pouvoirs judiciaires des commissions d'enquête, il est facile de trouver la preuve décisive qu'on se trouve bien en présence d'une matière législative, échappant par là au pouvoir d'organisation intérieure des Chambres ». Cet argument nous paraît décisif.

(8) J. O., D.P., séance du 5 déc. 1892, p. 1754.

(9) R. Bonnard, Les pouvoirs judiciaires des commissions d'enquête parlementaire, in « Revue du droit public », Paris, Giard, 1914, n° 2.

La loi du 23 mars 1914 présente un autre caractère, inhérent aux circonstances dans lesquelles elle a été votée. Les pouvoirs judiciaires sont limités essentiellement à la question du témoignage. Ce qu'il importait en effet avant tout à la commission de l'affaire Rochette, c'était de pouvoir obliger les témoins à comparaître devant elle et à dire la vérité. Les autres pouvoirs du juge d'instruction, tels que le droit de perquisition et de saisie, présentaient, en l'espèce, peu d'intérêt. On a fait au principe de la séparation des pouvoirs une concession de forme, en réservant aux tribunaux judiciaires l'application des pénalités contre les témoins défaillants.

Le dernier paragraphe prévoit formellement que la loi de 1914 sera applicable aux commissions d'enquête postérieures, à la différence du texte voté précédemment par la Chambre, qui, lui, était spécial à l'affaire Rochette. Toutefois, une décision spéciale de l'assemblée sera nécessaire à cet effet. On a voulu par là éviter des abus possibles. Lors de la discussion au Sénat, M. Dominique Delahaye présenta un amendement tendant à substituer à l'expression « une décision spéciale de l'Assemblée » celle de « une décision spéciale des deux Assemblées ». L'amendement fut repoussé. (10).

Depuis l'existence de la loi du 23 mars 1914, chaque fois que les Assemblées ont décidé la nomination d'une commission d'enquête, elles ont, en même temps, par un vote spécial, déclaré qu'elle serait dotée de pouvoirs judiciaires. Il en fut ainsi lors de la commission nommée le 10 décembre 1924 pour enquêter sur l'origine des fonds utilisés dans la dernière campagne électorale et pour la commis-

(10) J. O., D.P. Sénat, séance du 20 mars 1914, p. 450.

sion nommée le 21 novembre 1930 afin d'enquêter sur les collusions de la politique et de la finance; de même pour la commission nommée le 16 février 1934 pour enquêter sur les responsabilités encourues depuis l'origine des affaires Stavisky et celle relative aux événements du 6 février.

La loi du 23 mars 1914 n'ayant envisagé que la question des témoignages, pour étudier les pouvoirs et le fonctionnement des commissions d'enquête, il faut, comme par le passé, s'en rapporter aux précédents parlementaires, et, sur certains points, à la jurisprudence.

CHAPITRE II

Les pouvoirs judiciaires des Commissions d'enquête parlementaire vis-à-vis des particuliers

Il est d'usage, lorsqu'une Chambre décide la création d'une commission d'enquête, qu'elle lui confère « pleins pouvoirs » ou « les pouvoirs les plus étendus ». Que faut-il entendre par là ?

Pour déterminer exactement les restrictions que de tels pouvoirs peuvent imposer aux citoyens, il faut comme le fait remarquer justement M. Beauchamp (1), s'en rapporter aux principes de notre droit. « Seule, en effet, la loi s'impose aux individus. Or la loi n'est parfaite qu'après avoir été votée par nos deux Chambres; elle n'est exécutoire que lorsqu'elle a été promulguée par le Président de la République. Dès lors la résolution qui, non seulement n'est pas promulguée mais qui, de plus, émane d'une seule

(1) L. Beauchamp, *Les commissions d'enquête parlementaire*, p. 135.

Chambre, ne peut contraindre les particuliers et laisse intactes leurs prérogatives ». Le principe de la séparation des pouvoirs vient également limiter le domaine du législateur.

C'est en nous inspirant de ces principes généraux, que nous examinerons les difficultés de fait, découlant de l'obligation imposée aux citoyens de venir déposer et prêter serment devant la commission, du droit de perquisition et saisie.

§ I. — *De l'obligation de témoigner*

La preuve testimoniale, restreinte en matière civile, ne l'est pas en matière pénale. Il s'agit alors, en effet, d'établir l'existence d'actes matériels. Le principe de l'intime conviction s'applique à cette preuve comme aux autres. Les juges peuvent considérer comme convaincante la déposition d'un seul témoin et, à l'inverse ne sont pas liés par les dépositions concordantes de plusieurs autres.

C'est à l'autorité judiciaire qu'il appartient, dans notre droit, de recueillir les témoignages. L'exécutif n'a pas qualité pour le faire. Ce principe ne comporte, dans notre législation qu'une exception et encore est-elle très restreinte (1). L'article 10 du Code d'Instruction criminelle, rétabli

(1) Joseph Magnol, Commentaire de la loi du 25 mars 1935 modifiant la loi du 7 février 1933 sur les garanties de la liberté individuelle. Supplément à la 8^e édition du Cours de droit criminel et de science pénitentiaire, par Vidal et Magnol, p. 4 et s.

par la loi du 25 mars, prévoit en effet que dans le cas de crimes contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat, les préfets disposent d'un droit de recherche. Ils pourront, dans ce cas spécial, interroger des témoins. Mais cet interrogatoire ne peut être qu'exceptionnel, le préfet ne pouvant agir qu'en cas d'urgence et à charge d'aviser le Procureur de la République et de lui transmettre les pièces du dossier dans les vingt-quatre heures.

Les commissions d'enquête, dès leur origine, ont eu recours aux témoignages. La situation des particuliers appelés à déposer devant elles avait donné lieu à de nombreuses controverses. La loi de 1914 y a remédié en partie. Mais étant donné qu'elle ne s'applique qu'en vertu d'une décision spéciale de l'Assemblée, il importe de rechercher, quant à la situation juridique des particuliers, si cette décision est intervenue ou si la Chambre a gardé le silence sur ce point.

Nous examinerons donc successivement les deux situations.

Si la Chambre, par décision spéciale, déclare que la loi du 23 mars 1914 s'applique, les témoins qui ne peuvent justifier d'une excuse légitime sont tenus de comparaître et prêter serment, sous peine d'une amende de 100 à 1.000 francs. Ils peuvent en outre « sur réquisition de la commission » être l'objet d'un mandat d'amener délivré par le Procureur de la République.

La question s'est posée, en 1925, de savoir s'il appartenait aux tribunaux d'apprécier les conditions dans lesquelles les Assemblées confèrent des pouvoirs judiciaires à leurs commissions, dans les circonstances suivantes. Par décision du 10 décembre 1924 (2) la Chambre avait déclaré

(2) J. O., D.P. Chambre, séance du 10 déc. 1924, p. 4345.

applicable à la commission chargée d'enquêter « sur les conditions dans lesquelles le comité de l'Union des Intérêts économiques était intervenu dans la dernière campagne électorale », la loi du 23 mars 1914. M. Louis Billiet, secrétaire de l'union des intérêts économiques, cité devant la commission refusa de déposer. Il fit l'objet de poursuites correctionnelles et soutint dans ses conclusions, le point de vue suivant: Il appartient aux tribunaux d'apprécier la légalité d'une décision par laquelle une assemblée déclare que les dispositions de la loi de 1914 s'appliqueront à la commission d'enquête qu'elle institue: Il ne s'agit pas en effet ici d'un acte du Parlement, pouvoir législatif, mais d'une disposition réglementaire prise par l'une des Chambres. Il résulte de plus des travaux préparatoires de la loi du 23 mars 1914 que cette loi ne s'applique qu'aux commissions d'enquête ayant pour objet la recherche d'un crime ou d'un délit ou d'une complicité de crime ou de délit, ou au moins de graves fautes administratives ou gouvernementales, recherches ayant un intérêt national. Dans la séance du 20 mars 1914 notamment, M. Maurice Colin avait déclaré: « Il y a des abus possibles et je demande, soit à la commission, soit à M. le Garde des Sceaux, de proclamer bien haut ici que si pour une enquête d'ordre économique, administratif ou social, on voulait conférer à une commission parlementaire les pouvoirs judiciaires, même limités, qui nous sont proposés par notre commission, il y aurait un abus manifeste de la loi que nous allons voter ».

« M. Ribot, président de la commission répondit: « on doit la vérité à un juge d'instruction, on la doit aussi à cette autre juridiction qui s'appelle la Chambre ou le Sénat,

lorsqu'elle est appelée à statuer sur des intérêts aussi graves que ceux qui sont soumis au juge d'instruction ».

Faisant état de ces arguments M. Louis Billiet concluait: La commission d'enquête qui m'a convoqué n'a pas pour objet la recherche d'un crime ou d'un délit, ni la découverte de fautes graves de l'administration ou du Gouvernement. Elle a été constituée uniquement pour satisfaire un désir de curiosité politique. C'est donc à tort que la Chambre a demandé que les dispositions de la loi du 23 mars 1914 fussent appliquées à cette enquête.

Le tribunal correctionnel de la Seine, puis la Cour d'Appel de Paris repoussèrent le moyen. Dans son arrêt du 7 avril 1925 (3) la Cour se prononça nettement dans les attendus suivants: « Considérant que le texte de la loi du 23 mars 1914 ne formule aucune distinction entre les différents cas dans lesquels les assemblées parlementaires ordonnant des enquêtes, pourvoiraient de pouvoirs judiciaires les commissions chargées d'y procéder.

« Que lesdites assemblées sont donc seules juges de l'opportunité qu'il y a à conférer lesdits pouvoirs à la commission en vertu d'une décision spéciale.

« Qu'il n'appartient pas à l'autorité judiciaire de contrôler les décisions du Parlement prises en conformité et aux termes mêmes de la loi et ce dans la plénitude de sa souveraineté.

« Qu'il suffit de constater qu'à cet égard, il a été pleinement satisfait à la procédure parlementaire, la Chambre ayant muni sa commission de pouvoirs judiciaires par un vote spécial émis le 6 décembre 1924, ainsi que le prescrit la loi du 23 mars 1914 ».

(3) *Gaz. Trib.*, 24 avril 1925, 2, p. 555.

On s'est demandé également si le conflit de conscience qui peut exister chez certains témoins rentrait dans les termes de l'article 64 du Code pénal et pouvait être assimilé à la contrainte morale. Le tribunal correctionnel de la Seine, dans un jugement du 7 février 1925, faisant application des principes du droit commun, s'est prononcé en sens contraire. (4). « Ce serait dénaturer le texte et la portée de l'article 64 du Code pénal, que d'assimiler le conflit de conscience à une contrainte, à une force irrésistible, annihilant toute responsabilité pénale. Ce mot de contrainte, dans son sens juridique, caractérisant une oppression inéluctable de la volonté, une abolition du libre arbitre, consécutive à la crainte, à la menace d'un danger imminent. D'une manière générale, toute personne citée comme témoin ne peut, pour des motifs d'intérêt privé, de convenances personnelles ou dans le but d'échapper à un blâme public, refuser de prêter serment et de déposer sur les faits qui sont à sa connaissance, en dehors des cas admis par la loi. Le texte de la loi du 23 mars 1914 est formel, ne présente aucune restriction et ne peut donner lieu à aucune ambiguïté. »

La Cour de Cassation a jugé également que l'on ne pouvait faire état du secret professionnel pour refuser de comparaître; elle a déclaré en effet: « Attendu que le témoin qui est appelé à fournir son témoignage ne peut connaître par avance les questions qui lui seront adressées et dont quelques-unes peuvent s'appliquer à des faits n'ayant aucun caractère confidentiel. Que la dispense de déposer sur les secrets dont un témoin est dépositaire ne saurait,

(4) Gaz. Trib. 1925. 2. 630.

dès lors, justifier le refus absolu dudit témoin de prêter serment ». (5).

A l'obligation de comparaître, s'ajoute celle de prêter serment. Cette obligation est conforme au principe général de notre droit pénal qui veut que tout témoin ne puisse être entendu qu'après prestation de serment. C'est elle qui, l'exposant aux peines du faux témoignage (361 et suivants du Code pénal), lui donne la qualité de témoin. Il faut noter d'ailleurs que ces peines sont seulement applicables pour les dépositions mensongères faites devant les juridictions de jugement. Pendant l'instruction, au contraire, à raison de son caractère provisoire, les dépositions des témoins, quoique faites sous serment, ne sont pas encore de vrais témoignages et les peines du faux témoignage ne leur sont pas applicables, si elles sont mensongères. Les formules du serment sont sacramentelles et imposées à peine de nullité (317 C. I. C.). Le témoin bénéficie de l'immunité.

Bien que la loi de 1914 ne le précise pas, il faut reconnaître aux témoins déposant devant une commission d'enquête, les mêmes prérogatives qu'aux témoins déposant devant une juridiction ordinaire. Le témoin bénéficiera donc de l'immunité. Il convient de faire application des principes du droit commun.

Toutefois, en ce qui concerne le faux témoignage, il est consommé comme en matière civile, dès que la déposition est définitive. Ceci s'explique parce que les dépositions faites devant la commission parlementaire sont définitives comme celles de l'enquête civile.

Faut-il faire application, aux dépositions faites devant une commission d'enquête parlementaire, des articles 31

(5) D. H. 1926, Cr. 11 juin 1926, p. 378.

et 33 de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse, qui punissent la diffamation et l'injure, à l'égard d'un témoin ? Lorsque la loi du 23 mars 1914 s'applique, il semble que l'on doit répondre affirmativement. Ce sont en effet de véritables pouvoirs judiciaires que l'on a entendu conférer aux commissions.

On peut faire valoir cependant en sens contraire que la loi de 1881 étant d'ordre pénal doit être interprétée restrictivement.

Cette objection ne nous paraît pas décisive. La loi de 1881 en effet est conçue en termes vagues. Elle parle de témoins en général. Rien ne s'oppose donc, semble-t-il, à ce qu'elle soit applicable aux dépositions faites devant les commissions munies de pouvoirs judiciaires.

Lorsque l'assemblée dont dépend la commission d'enquête n'a pas déclaré, par décision spéciale, que la loi de 1914 s'appliquerait, les témoins ne sont obligés ni de comparaître, ni de déposer. Il en est ainsi alors même que les « pouvoirs les plus étendus » auraient été conférés par la Chambre à la commission chargée de l'enquête. Cette solution n'a cependant pas été admise sans difficultés. En 1876, M. Marcel Barthe (6), dans un rapport à la Chambre, exposait qu'en l'absence de textes il fallait s'en référer au droit commun, c'est-à-dire suivre les mêmes règles que pour les enquêtes civiles. Cette opinion ne triompha pas. Aujourd'hui, depuis la loi de 1914, la question n'est plus discutée.

Il faut cependant remarquer qu'en fait, les témoins prêtent presque toujours serment. Le Président de la commission leur demande s'ils veulent déposer et prêter serment tout en leur signalant qu'ils n'y sont pas tenus. Le serment

(6) J. O., 1876, p. 4257.

prêté dans ces conditions n'a pas de valeur juridique. Les témoins ne peuvent bénéficier de l'immunité qui couvre les dépositions faites en justice, ni faire l'objet de poursuites pour faux témoignage. La jurisprudence a statué sur ce point dans une affaire célèbre. Une commission avait été chargée de faire une enquête sur les élections du 14 octobre 1877. M. Labadie, avocat à Blaye, invité à comparaître, avait mis en cause dans sa déposition la conduite politique d'un certain M. Moreau, maire de Cartelègues, en des termes que celui-ci avait jugés diffamatoires. Poursuivi devant le tribunal correctionnel de Blaye, il excipa de sa qualité de témoin et de l'immunité qui le protégeait. Le tribunal, par jugement du 21 mars 1878, déclara que l'action de M. Moreau était recevable, attendu que la qualité de témoin « ne peut être conférée que par l'autorité judiciaire à qui la loi a donné pouvoir de le faire, et que c'est l'autorité judiciaire seule qui est investie de ce pouvoir » (7).

L'affaire revint devant la Cour de Bordeaux. Celle-ci, dans son arrêt du 26 juillet 1878, confirma le jugement des premiers juges. Dans une note parue au Sirey (8), M. Labbé a élevé contre cet arrêt de vives critiques. Il prend le mot témoin dans son acception la plus large; est témoin « quiconque fait le récit d'événements accomplis en sa présence ou dont il a une connaissance directe », et il pose le principe que « pour un témoin en général, déposer est un devoir ». Dès lors « en tant qu'il remplit un devoir, il est à l'abri de toute poursuite. La responsabilité

(7) S. 1879. 2. 225.

(8) S. 1879. 2. 225, en note.

existera seulement lorsque le témoin « excèdera les limites de son devoir ».

« Est-ce un devoir pour les personnes qui ont été mêlées aux opérations électorales de venir déposer devant une commission d'enquête ? On ne saurait répondre d'une façon absolument négative. La Chambre est juge, elle doit avoir le moyen de s'éclairer. Comment, si ce n'est au moyen des témoignages ? La juridiction confiée à la Chambre appelle un pouvoir d'investigation et doit correspondre à un devoir, pour les particuliers instruits des faits à apprécier, de lui « dire la vérité ». On ne peut dès lors déclarer coupable de diffamation celui qui, en déposant devant la commission d'enquête, remplit son devoir. »

Cette théorie nous paraît éminemment critiquable. Pour qu'une restriction soit apportée aux droits et aux libertés individuelles, il faut qu'un texte formel le déclare et en précise la portée. Il faut en un mot qu'une obligation légale soit imposée aux citoyens. En l'espèce, il s'agit seulement d'un devoir moral dont l'existence même peut être contestée. Tel individu pourra se croire moralement tenu de comparaître. Tel autre au contraire, pour des motifs parfois très honorables, préférera s'abstenir. En admettant même que l'existence de ce devoir moral soit unanimement reconnue, resterait à en préciser la portée.

M. Beauchamp (9), dans sa thèse sur les commissions d'enquête parlementaire, tout en approuvant les décisions de la jurisprudence lors de l'arrêt de Bordeaux, fait état d'un autre texte postérieur pour préconiser à l'avenir une solution contraire. Il s'appuie sur le § I de la loi du 29 juillet 1881 qui est ainsi conçu :

« Ne donneront lieu à aucune action, les discours tenus

(9) Beauchamp, Les commissions d'enquête parlementaire, p. 147.

dans le sein de l'une des deux Chambres, ainsi que les rapports ou toutes autres pièces imprimées par l'ordre de l'une des deux Chambres. »

M. Beauchamp estime que ce texte est applicable dans notre hypothèse. « En effet, de deux choses l'une : ou bien les témoignages ne seront pas insérés dans le rapport que fera la commission d'enquête. Dans ce cas, le tiers intéressé ne pourra pas se plaindre, car il ignore les faits qui auront été rapportés sur son compte. Ou bien les témoignages prendront place dans le rapport. Dans cette seconde alternative, les tiers pourront bien en avoir connaissance. Seulement les témoins se retrancheront derrière le § 1 article 41 de la loi du 29 juillet 1881, pour éviter l'action en diffamation qui pourrait les atteindre. »

Une telle interprétation du § 1 de la loi du 29 juillet 1881 ne nous paraît pas admissible. Le but de ce texte a été de permettre au législateur d'exercer sa fonction en toute indépendance. Il le met, en tant que tel, à l'abri des poursuites abusives, pour les opinions émises au sein des assemblées elles-mêmes. Faire bénéficier de cette prérogative, inhérente à la fonction législative, les témoins qui viennent déposer devant une commission, nous paraît contraire à l'esprit de la loi.

Il faut donc décider que le témoin qui dépose devant une commission d'enquête parlementaire, non munie des pouvoirs de la loi de 1914, n'est pas couvert par l'immunité qui s'applique aux dépositions faites en justice. De même, les articles 31 et 33 de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse, relatifs à la diffamation et l'injure à l'égard d'un témoin ne peuvent en ce cas recevoir application. M. Labbé, dans sa note précitée (10), en donne le motif :

(10) S. 1879. 2. 225.

« Une disposition pénale doit être interprétée d'une façon étroite et non extensive... Le témoin qui comparaît devant une commission d'enquête parlementaire, spontanément ou tout au moins librement, n'est pas dans une situation identique à celle du témoin judiciaire. »

§ 2. — *Mode de citation des témoins*

Les témoins sont convoqués généralement par simple lettre, souvent même par dépêche ou par une assignation portant la signature du président de la commission. Un exploit d'huissier n'est pas indispensable. La question fut soulevée en 1931 devant la 12^e chambre correctionnelle de la Seine dans les circonstances suivantes: un témoin, M. Paradis, qui avait refusé de prêter serment devant la commission, argua devant le Tribunal que sa citation lui avait été adressée par simple lettre et non par exploit d'huissier.

Le Tribunal ne statua pas sur le fond. Il décida « qu'en répondant à la convocation reçue, Paradis avait couvert l'irrégularité qui aurait pu être commise à ce sujet ». C'est là une application d'un principe admis par une jurisprudence constante et d'après laquelle la comparution volontaire des témoins supplée, même devant la juridiction correctionnelle à l'irrégularité, voire l'absence de citation (11).

Il est certaines catégories de témoins dont la convocation exige des formes spéciales. Il en est ainsi tout d'abord des fonctionnaires. Avant la loi de 1914, leur comparution

(11) Gaz. Trib., 16 mars 1931, 2^e partie, p. 311.

devant les commissions d'enquête parlementaire avait donné lieu à de nombreuses difficultés. Le problème se posa pour la première fois en 1842, lors de l'enquête ordonnée sur les opérations électorales de Langres. « Le Président de la Commission, M. Odilon Barrot écrivit aux Ministres de l'Intérieur, de la Justice et des Finances, pour les avertir que les fonctionnaires dépendant de leur ressort allaient être appelés comme témoins. Le Ministre de l'Intérieur, dans une lettre du 19 janvier 1843, répondit qu'une telle citation était contraire au principe de la séparation des pouvoirs. Il déclarait, pour justifier son opinion, que le Ministre était l'intermédiaire obligé entre les Chambres et les fonctionnaires. Si ces derniers pouvaient obéir à des ordres autres que les siens, toute son autorité disparaîtrait, et, par suite, toute sa responsabilité. Il ajoutait : « Je suis prêt à donner à la Commission tous les renseignements qu'elle jugera à propos de me demander, je répondrai à toutes ses questions; je m'empresserai de vous transmettre les informations qui seront demandées par mon intermédiaire. Mais je ne puis autoriser les fonctionnaires dont il s'agit à quitter leur poste et à se mettre en rapport avec la commission. »

« Après avoir pris connaissance de ce refus, la commission persista néanmoins dans sa résolution. Elle crut voir ses prérogatives atteintes par la réponse que venait lui faire le Ministre de l'Intérieur, et, au principe de la séparation des pouvoirs, qu'on invoquait à l'encontre de sa demande, elle opposa « le droit de la Chambre de s'enquérir auprès de tous ceux qui pouvaient l'éclairer sur la vérification de ses pouvoirs ». (12).

(12) Beauchamp, Les commissions d'enquête parlementaire, p. 87 et suiv.

Le conflit né entre le Ministre et la commission devait se terminer par la victoire de la commission. Pour éviter que le Ministère ne soit mis en minorité par la Chambre, le Ministre proposa l'expédient suivant: « Je pourrais, déclara-t-il, amener moi-même devant la Commission le sous-préfet de Carpentras et celui de Langres... Si l'on entend ainsi les témoins dont je parle, le principe de la séparation des pouvoirs et de la responsabilité sera observé et il ne pourra en résulter de précédent fâcheux. Ma présence servira à marquer la limite des deux pouvoirs ».

A vrai dire, cette solution, si elle avait l'avantage de sauvegarder l'existence du Gouvernement, créait un précédent lourd de conséquences, d'autant plus que la commission prit soin, tout en adoptant la proposition, de déclarer dans sa résolution qu'elle réservait pleinement le principe établi en cette matière par ses précédentes délibérations.

Depuis cette époque, l'usage s'est établi que les fonctionnaires pourraient venir déposer devant la commission, avec l'assentiment du Ministre dont ils dépendent. Lors de l'enquête sur les élections, les 14 et 28 octobre 1877, des circulaires furent adressées à ce sujet aux préfets déclarant: « Dans l'enquête actuelle, Monsieur le Président de la Commission est le premier à reconnaître les droits du pouvoir exécutif lorsqu'il demande aux ministres d'autoriser leurs agents à donner leur concours aux commissaires enquêteurs. Ce concours ne leur sera pas refusé. Le gouvernement autorise, d'une manière générale, les fonctionnaires à se mettre en rapport avec les membres de la commission et à leur fournir notamment les moyens matériels d'accomplir leur mission.

« La latitude laissée aux fonctionnaires dans leurs relations avec la commission, trouve sa limite naturelle dans

leur responsabilité et dans les obligations professionnelles de leur charge. (13) »

En 1888, une difficulté soulevée par la convocation du chef de la Sûreté, M. Goron, confirma à nouveau le principe. Ce dernier avait reçu une citation à comparaître sans que ses supérieurs en aient été avisés. M. Sarrien, Ministre de l'Intérieur, protesta auprès du président de la commission (14). Sans discuter le principe de la convocation, il lui signalait que les habitudes et les principes administratifs voulaient que les fonctionnaires soient convoqués par l'intermédiaire et l'assentiment du Ministre. Depuis cette date, de nombreux fonctionnaires ont été entendus par les commissions.

Il est une autre catégorie de témoins pour laquelle existe une procédure un peu différente de comparution : ce sont les anciens ministres. M. Eugène Pierre écrit à ce sujet (15) : « Un ancien membre du Gouvernement ne saurait être convoqué devant une commission d'enquête à raison des faits concernant sa gestion, dans la forme usitée pour les témoins ordinaires. Il ne peut être prié de venir déposer que par une lettre personnelle du président de la commission, réservant dans sa teneur même son droit de ne pas révéler les secrets d'Etat. En effet, un ancien ministre ne peut être obligé de s'expliquer devant une commission parlementaire sur des actes du Gouvernement qu'à la suite d'une mise en accusation, et, tant que la procédure résultant du second paragraphe de l'article 12 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 n'a pas été ouverte, il

(13) J. O., 4 janvier 1878, p. 51.

(14) J. O., Doc. Parl. Chambre, 1889, annexe 2^e partie, p. 933.

(15) Eugène Pierre, *Traité de droit politique et parlementaire*, p. 803.

a le droit d'invoquer le secret professionnel sans qu'il y ait lieu de distinguer si les faits relevés sont antérieurs ou postérieurs à son entrée au pouvoir, s'il les a connus par les révélations de son prodécesseur ou par suite de son action propre et sous sa responsabilité personnelle. »

Pour les parlementaires appartenant à une autre assemblée, la commission charge deux de ses membres d'aller les prier de venir déposer. Lors de l'enquête sur l'affaire de Panama notamment, on eut recours à cette procédure.

La comparution des parlementaires et spécialement des ministres et anciens ministres devant une commission d'enquête soulève une autre question : celle du secret professionnel. M. Monis, ancien Président du Conseil, convoqué devant la commission d'enquête pour l'affaire Rochette, le 20 mars 1912, fit les réserves suivantes : (16)

« J'ai l'intention de montrer à la commission toute la déférence que je lui dois. Je parlerai devant elle avec respect, mais je demanderai à parler aussi avec indépendance. Je me demande où vous avez puisé le droit de me faire appeler devant la commission. La commission, si je ne m'abuse, a été nommée pour faire une enquête sur des faits déterminés qui sont tous antérieurs à mon entrée au pouvoir. Or, faire une enquête, c'est agir d'une façon exceptionnelle qui ne peut être tolérée qu'à la condition de s'en tenir aux termes du mandat qu'on a reçu du Parlement. Je ne suis attaché par aucun lien à l'affaire Rochette sur laquelle vous enquêtez. Il n'y a rien qui justifie ma présence devant vous. Un juge d'instruction, un procureur de la République, procéderaient comme vous l'avez fait. Le juge d'instruction a une juridiction sur tous, mais les par-

(16) Cité par E. Pierre, *Traité de droit politique et parlementaire*, sup. 1924, p. 808.

lementaires n'ont qu'une juridiction spéciale: c'est celle qui leur est concédée par la Chambre dans les limites du mandat qui leur est donné. Or, voici la situation dans laquelle je me trouve par rapport à vous. Je n'ai pas l'honneur d'appartenir à votre assemblée. J'ai été chef du Gouvernement; à ce titre, avant même d'avoir le souci de ma défense, je suis obligé de me préoccuper de ne pas poser de précédents qui pourraient enchaîner tous mes collègues du Sénat, ou plus tard mes successeurs dans la direction des affaires. J'indique ce point de vue, parce que je dois faire des réserves pour les autres beaucoup plus que pour moi. Je l'indique aussi, au point de vue documentaire, car, puisque nous cherchons des questions de légalité, il est assez curieux que je puisse vous en opposer une. J'estime que ma convocation est juridiquement et complètement inutile. Si je vous montre, d'une part, que votre droit à me convoquer est au moins douteux, pour ne pas dire davantage, et qu'il est inutile de m'entendre pour avoir une opinion définitive sur le fond de l'affaire, j'aborde alors très résolument le troisième point de vue que je vais vous soumettre: c'est que cette convocation, à un homme qui n'a rien à vous dire, qui n'est pas justiciable de vous, c'est que cette convocation, qui est discutable dans son principe et qui est inutile, est pour moi, profondément cruelle et injuste. Le seul fait de m'avoir convoqué devant vous, même à ce titre amical qui jure singulièrement avec les conséquences qui vont suivre, me désigne à toutes les vengeances, toutes les haines et toutes les suspicions qui seront pires que des accusations précises. Si je suis un accusé, dites-le moi, je me défendrai. Si je ne suis pas un accusé, est-ce que je puis être un témoin ? Pouvez-vous penser, un seul instant, que je vais entrer en discussion sur ce qui a été dit dans mon cabinet par tel ou tel de mes collaborateurs ? Je dois aux uns et aux autres et je

me dois à moi-même, d'observer une discrétion absolue sur tout ce qui s'est passé. Cette règle, je ne la violerai en aucune façon.

« Je paierai à ce principe gouvernemental l'hommage que je lui dois. Si vous voulez savoir d'où date ma conviction à ce sujet, vous n'avez qu'à lire un discours prononcé le 30 mars 1905 au Sénat, où j'expose la théorie que m'a faite Waldeck-Rousseau du secret professionnel en matière politique. Ne comptez pas sur moi pour vous donner sur un seul de mes collaborateurs une indication quelconque: j'aimerais mieux sacrifier ma propre défense à l'œuvre à laquelle je serais ainsi convié. »

M. Gérard Coustis faisant allusion à cette déposition déclare: (17) « Depuis la loi du 23 mars 1914, celle-ci ne disant rien, il semble certain que même dans ce cas, un ancien ministre devrait déposer. Il devrait alors ou violer le secret professionnel en matière politique, ce qui serait contraire à son devoir, ou se laisser condamner.

Cette opinion nous semble discutable. Nous admettons volontiers qu'il n'appartient pas à la commission d'enquête d'examiner si dans telle ou telle circonstance, un témoin pourra ou non se retrancher derrière le secret professionnel en invoquant les dispositions de l'article 378 du Code pénal. Elle n'a aucun pouvoir pour le faire. Elle devra seulement, si elle le juge utile, dresser un procès-verbal du refus de témoigner qui, par la voie du Garde des Sceaux, sera transmis aux tribunaux.

Mais il n'en résulte pas qu'une condamnation doive obligatoirement intervenir. Les tribunaux ont en la matière un pouvoir d'appréciation. La Cour de Cassation, dans de

(17) Gérard Coustis de la Rivière, *Les commissions d'enquête parlementaire et la séparation des pouvoirs*, Thèse, Rennes, 1926, p. 37.

nombreux arrêts (18), a consacré l'existence du secret professionnel avec dispense de déposer, pour les fonctionnaires, en ce qui concerne les faits dont ils n'ont eu connaissance qu'à raison de leurs fonctions. Rien ne s'oppose, semble-t-il, à ce que cette théorie reçoive application en matière d'enquête parlementaire.

Notons cependant que bien souvent les commissions d'enquête ont ouvert des débats touchant à la question du secret professionnel. L'audition de M. Donat-Guigue, procureur général, et celle de M. Pressard, procureur de la République, lors de la commission d'enquête de 1931, nous en fournissent des exemples. Nous touchons ici un des vices les plus graves de l'enquête parlementaire : la tendance qu'a le législateur moderne à s'ériger dans l'Etat en pouvoir souverain.

§ 3. — *Interrogatoire des témoins.*

La fonction qui consiste à interroger les témoins est essentiellement du domaine judiciaire. La liberté et la sécurité des citoyens exigent que cet interrogatoire soit entouré de certaines garanties et que les particuliers soient protégés contre l'arbitraire du juge. On a donc déterminé soigneusement les cas dans lesquels l'autorité judiciaire pourra intervenir, les formes dans lesquelles elle devra agir. Des juridictions supérieures exerceront un contrôle sur cette action. En cas de forfaiture ou d'abus de pouvoir, des sanctions sévères seront applicables.

(18) Cr. 6 juillet 1894, D.P. 1903. 2. 345 ; Cr. 30 août 1906, D.P. 1907. 1. 419.

Le magistrat qui interroge un témoin doit rechercher, avant tout, à être impartial. L'article 73 du Code d'instruction criminelle est très suggestif sur ce point. Les témoins, déclare-t-il, « seront entendus séparément, hors de la présence du prévenu, par le juge d'instruction assisté de son greffier ». Il résulte de là que le juge, s'il lui appartient de poser des questions, doit permettre au témoin de s'expliquer librement. L'interrogatoire est en effet à la fois un moyen d'accusation et un moyen de défense.

Les questions posées par le juge devront être précises car un questionnaire peu serré autorise des réponses vagues qui défont toute vérification et toute contradiction; limpides, car il ne faut pas qu'on puisse plus tard interpréter certaines réponses en plaissant que l'inculpé n'avait pas compris la demande. A partir du moment où le juge estime qu'il existe contre un témoin des charges suffisantes pour qu'il soit inculpé, il doit cesser son interrogatoire pour permettre à l'intéressé de se procurer un défenseur. S'il passait outre, « l'audition du prétendu témoin n'étant qu'un interrogatoire déguisé serait nulle pour violation des obligations de la loi de 1897 et comme ayant eu lieu après prestation de serment par l'inculpé (19).

En matière parlementaire, aucune réglementation n'existe sur ce point. Elle s'imposerait cependant en raison même du caractère de ces enquêtes. Dès qu'il s'agit de questions présentant un aspect politique, les principes de la raison et du droit font place trop souvent à l'esprit de parti. L'irresponsabilité du législateur ajoute encore à cette tendance. Il est facile de voir que dans la plupart

(19) Vidal et Magnol, Cours de droit criminel et de science pénitentiaire, Paris, Librairie Arthur Rousseau, 1935, p. 929, note 3.

des auditions, trop de questions posées, tendent non à la recherche de la vérité, mais à la confirmation de la thèse, de l'opinion que les commissaires apportent avec eux aux séances. Il ne saurait du reste en être autrement, puisque l'homme politique ne peut se dédoubler, surtout dans les affaires où la politique apparaît à chaque pas. Que l'on consulte les votes de la commission; des préoccupations partisans apparaissent fréquemment. Lors de la commission d'enquête nommée le 21 novembre 1930 par la Chambre pour enquêter sur les concours politiques dont auraient pu bénéficier les spéculateurs, de nombreux incidents se sont produits à ce sujet. A la séance du 2 juin 1931, notamment, un témoin, M. Schiff, répondit à un membre de la commission qui l'interrogeait: « Vous transformez votre question. Trois fois vous transformez votre phrase qui veut dire la même chose. Je vous ai répondu ». De même, lors de la commission d'enquête Stavisky, nous avons vu les mêmes incidents se renouveler, en particulier lors de l'audition de M. Lescouvé, premier président de la Cour de Cassation. La commission désirait l'entendre au sujet de la responsabilité éventuelle qu'aurait pu encourir M. Pressard, procureur de la République de la Seine, lors de l'affaire Stavisky. Après avoir répondu à une première convocation, M. Lescouvé refusa de comparaître et écrivit au président de la commission:

« En réponse à une nouvelle convocation à comparaître devant la commission d'enquête parlementaire, j'ai l'honneur de vous exposer les motifs qui ne me permettent pas de répondre à votre appel.

« Lorsqu'une première fois, j'ai été convoqué devant vous, j'aurais pu, très légitimement, me retrancher derrière le secret professionnel. En effet, tous les renseignements recueillis par moi et de nature à vous intéresser,

l'avaient été au cours d'une enquête régulière, confiée à une commission que je présidais, réunie en vertu du pouvoir disciplinaire que la loi accorde au Garde des Sceaux.

« Je ne pouvais donc être, devant vous, que le porte-parole de magistrats éminents, ayant accompli en toute liberté et toute indépendance, un des devoirs de leur charge et ne devant compte qu'à leur conscience, des conclusions de leur enquête.

« Je n'ai pas voulu le faire, d'abord par déférence envers la commission parlementaire et dans la crainte aussi d'être soupçonné de me dérober aux responsabilités qui pouvaient m'incomber. Dans un long exposé, je me suis efforcé de porter à la connaissance de vos collègues, les résultats des investigations de la commission judiciaire et de justifier ses conclusions qui, sans porter heureusement aucune atteinte à l'honneur et à la probité de personne, dénonçaient des fautes d'ordre professionnel et révélaient des défauts regrettables dans l'organisation du Parquet de la Seine.

« A la suite de cet exposé, je me suis prêté, si pénible que cela m'eût été parfois, pendant plus de trois heures, à toutes les questions qui m'ont été posées, et, dont beaucoup tendaient, par un renversement des rôles, à me transformer en véritable accusé. Je n'ai pas protesté, comme j'aurais été en droit de le faire, lorsqu'un de vos collègues n'a pas craint de fouiller dans mon dossier personnel, dans l'espoir peut-être de découvrir dans une carrière de magistrat, vieille de 45 ans, quelque défaillance de nature à jeter une suspicion sur la portée et la sincérité de mes déclarations.

« N'ai-je pas appris depuis, à ma grande stupéfaction, qu'une démarche avait été faite pour obtenir la remise de mon dossier à la Grande Chancellerie de la Légion d'Hon-

neur; pourquoi pas mon casier judiciaire ? Il ne m'appartient pas de me prononcer car on est mauvais juge en sa propre cause, sur de pareils procédés employés envers un magistrat qui occupe la plus haute situation de la magistrature française et dont le concours, dans la circonstance, lui avait été imposé par deux Gardes des Sceaux appartenant à deux cabinets différents.

Aujourd'hui, je suis de nouveau convoqué devant vous; s'il s'agissait de compléter les renseignements que je vous ai donnés, je n'aurais pas hésité à le faire, mais je connais votre intention de me confronter avec M. Pressard et je m'y refuse de la façon la plus formelle et la plus catégorique. Il n'est pas une législation au monde qui puisse forcer un juge à être confronté avec celui-là même sur le sort duquel il a eu à se prononcer; il ne saurait en être autrement pour le président d'une commission d'enquête régulière vis-à-vis d'un fonctionnaire dont il a été chargé d'apprécier l'attitude. »

La lecture de la lettre de M. Lescouvé provoqua une discussion animée au sein de la commission, qui finalement, vota l'ordre du jour suivant:

« Les membres de la Commission ayant invité le Premier Président Lescouvé à venir compléter son premier témoignage, regrettent que le Premier Président, qui se devait de donner l'exemple du respect de la loi, entrave l'œuvre difficile qu'en plein accord avec le Gouvernement, la Chambre leur a donné pour mission d'accomplir; chargent leur Bureau de faire une démarche auprès du Garde des Sceaux à seule fin d'obtenir, par une comparution nouvelle, les renseignements qu'elle juge nécessaires à la manifestation de la vérité. »

La commission, ici encore, outrepassait ses pouvoirs. Il

ne lui appartenait pas, en effet, de voter un blâme à un magistrat. C'est au Garde des Sceaux et au Conseil supérieur de la Magistrature qu'il appartenait, le cas échéant, de prendre une telle décision.

Fréquemment encore, devant les commissions d'enquête parlementaire, nous verrons des commissaires, dans le but de discréditer les témoins qui comparaissent, leur poser des questions sur leur vie privée ou leurs opinions politiques ou religieuses.

Le 11 janvier 1935, un commissaire, M. Lagrange, demande à un témoin, M. Detrez « s'il n'a pas été condamné pour émission de chèques sans provision ». Le témoin, estimant la question injurieuse, refusera de répondre.

A la même séance, un commissaire demandera à un témoin, M. Paillié, s'il est franc-maçon. Le témoin refusera également de répondre à une telle demande.

Nous verrons encore, lors de certaines auditions de témoins, des commissaires émettre des appréciations sur la manière dont les fonctionnaires ou experts judiciaires ont rempli leurs fonctions. La déposition du docteur Fié, à la séance du 20 décembre 1934, provoque un incident de cette nature.

M. Ernest Lafont ayant élevé des critiques sur la manière dont avaient été conduites certaines expertises et ayant semblé mettre en doute l'objectivité des constatations du professeur Balthazar, le Dr Camboulives, membre de la commission, protesta contre ce qu'il appela des « insinuations malveillantes ». « Il y a des mois, s'est-il écrié, que l'on critique insidieusement ici les rapports des experts, mais jamais on n'a apporté un seul fait précis. Il est inadmissible que de telles attaques se poursuivent. Les médecins ne sont justiciables pour les faits concernant

l'exercice de leur profession, que du jugement de leurs pairs. »

Le principe qui veut que le juge d'instruction s'abstienne de poursuivre l'interrogatoire d'un témoin contre lequel des charges de nature à entraîner l'inculpation ont été relevées, n'est pas formulé en matière d'enquête parlementaire. Lors de la commission du 21 novembre 1930, la question s'est posée pour M. Raoul Péret. Après avoir répondu plusieurs fois aux convocations de la commission, il refusa finalement de comparaître à nouveau. Il motiva son refus en déclarant que la commission agissait à son égard comme vis-à-vis d'un inculpé. Du moment que la commission avait discuté de la qualification des faits reprochés et de la juridiction dont il relevait, il estimait avoir droit aux garanties que la loi accorde à un prévenu.

Le procès-verbal de non-comparution, conformément à la loi de 1914, fut transmis au Garde des Sceaux. Le Procureur général sollicita du Sénat la levée de l'immunité parlementaire qui fut refusée. M. Jenouvrier, dans le rapport qu'il fit au Sénat au nom de la commission, expose ainsi les considérations qui motivèrent cette décision : (20)

« M. Raoul Péret a comparu devant la commission d'enquête les 11, 20, 26 décembre 1930 et 16 janvier 1931. Pendant les longues heures de ces quatre auditions, il a répondu aux questions de 39 commissaires... »

« Lorsqu'il a été convoqué le 12 février 1931, pouvait-il encore être entendu comme témoin ? A cette question, votre commission répond sans hésitation : Non, parce que, à cette date, la commission avait pris parti. On était loin des promesses d'impartialité que, lors de sa première com-

(20) V. Annexe 266 au P.V. de la séance du 19 mars 1931 (Sénat), p. 822.

parution, M. Péret trouvait sur les lèvres de Monsieur le Président de la Commission. Dès le 4 février, celle-ci avait résolu de demander à la Chambre de renvoyer M. Péret devant un tribunal de répression; à partir de cette date, M. Péret n'aurait donc pu se présenter que comme inculpé devant la commission qui ne peut entendre que des témoins. » A l'appui de cette affirmation, le rapporteur cite les procès-verbaux des séances des 24 janvier 1931 et 6 février et il ajoute :

« M. Raoul Péret était un inculpé pour la commission d'enquête. Une seule question était restée en litige : quelle serait la juridiction saisie ?

« Ajoutons que, conformément à la résolution prise par la commission dès sa première réunion, un communiqué officiel avait été donné à la presse.

« Comment, dès lors, s'étonner que M. Raoul Péret ait cru devoir adresser à Monsieur le Président de la Commission sa lettre du 10 février 1931, dont copie se trouve dans les pièces distribuées au Sénat et dans laquelle votre rapporteur retient la phrase suivante : « A l'heure présente, le procès-verbal de M. Buyat a été discuté par la commission. La presse en a fait connaître les termes généraux, il m'incrimine personnellement. Pour répondre aux imputations qu'il contient et contre lesquelles proteste toute une vie d'honneur et de probité, j'ai droit aux garanties de la loi et de la justice, la commission est hors d'état de me les assurer ».

« Et c'est bien cette idée qui domine la question en apparence assez simple, soumise au Sénat.

« De par son institution même, la commission, du jour où elle considérait X... comme prévenu, sans bien savoir du reste sous quelle inculpation et devant quel tribunal il devait être poursuivi, son rôle, en ce qui le concerne, était

terminé et elle n'avait plus le droit de l'entendre, et, lui, avait le droit de ne pas comparaître. La commission ne doit entendre que des témoins après serment par eux prêté. Où, quand, devant quelle juridiction d'instruction ou d'enquête — la commission n'était que cela — un prévenu peut-il être obligé de dire, sous la foi du serment, des paroles qui, un jour, pourraient être retournées contre lui et cela sans l'appel ou la présence d'aucun défenseur ?

« Où, quand un prévenu devra-t-il comparaître devant une assemblée de trente-trois membres qui, non seulement n'est pas tenue au secret professionnel — et de quelle assemblée de trente-trois membres pourrait-on espérer qu'il fût respecté — mai qui, dès sa première séance, a décidé — et elle s'est tenue parole — que tout ce qui serait dit devant elle serait jeté aux quatre vents de la publicité ?

« Jusqu'à sa condamnation définitive, s'il est coupable, un prévenu est sacré, nul ne peut porter atteinte à sa défense. »

On ne peut qu'approuver les conclusions de la commission qui, selon l'expression même du rapporteur, sont « conformes au droit constitutionnel, au droit pénal, en un mot, au droit tout court ».

L'interrogatoire des témoins a lieu en principe devant la commission toute entière. Rien ne s'oppose cependant à ce que la commission délègue un de ses membres pour procéder à l'interrogatoire d'un témoin qui ne peut se déplacer.

Lors de la commission d'enquête de 1931, M. Louis Marin, profitant de la venue à Menton du financier italien Gualino, s'est rendu dans cette ville en vue d'interroger le banquier.

De même, lorsque la commission se transporte sur les

lieux, rien ne s'oppose à ce que ses délégués recueillent sur place les dépositions des témoins.

§ 4. — *Publicité des dépositions*

La question de la publicité à donner aux témoignages apportés devant une commission d'enquête est très difficile à résoudre, en raison des conflits d'intérêts auxquels elle donne lieu. En faveur de la publicité, on fait valoir qu'elle permet un contrôle de l'opinion publique en une matière où ce contrôle est particulièrement désirable. les commissions d'enquête ne faisant pas toujours preuve d'une grande impartialité. C'est, en même temps, une garantie en faveur du public. M. Le Veillé, à l'appui du projet qu'il déposa à la Chambre lors de l'affaire de Panama et qui portait que les séances de la commission seraient accessibles à tous les parlementaires, faisait valoir cet argument :

« Ceux contre qui seront soulevées les accusations auront plus de garanties s'ils peuvent entendre les termes précis et connaître par eux-mêmes la portée de ces accusations. Le public, à son tour, sera plus confiant, ne craindra pas que la lumière soit incomplète ou voilée en partie. »

Contre le principe de la publicité, on fait valoir que des témoins peu scrupuleux peuvent profiter de leur déposition devant la commission pour répandre la calomnie sur des adversaires et faire suspecter des innocents. Il pourra arriver également que certains témoins soient gênés par la publicité et craindront de voir donner à leur déposition, dans un but politique, une portée qu'elle n'a pas. Il faut

ajouter encore à ces critiques le fait que par l'intermédiaire de la commission, les documents destinés à rester secrets, vont se trouver divulgués.

Les séances des commissions, à l'heure actuelle, sont en principe secrètes. Les simples particuliers ne peuvent assister aux séances. Les parlementaires, non membres de la commission n'y ont pas davantage accès.

Cependant, en fait, la plus large publicité existe grâce à la sténographie et aux comptes rendus remis à la presse.

M. Buyat, dans son rapport sur l'affaire de la Snia Viscosa (21) signale que le plus grave reproche que l'on a adressé à la commission nommée le 21 novembre 1930, est d'avoir travaillé sur la place publique. Après chacune des séances, un procès-verbal était publié in extenso dans le bulletin des commissions et un résumé remis à la presse.

Le président de la commission, M. Louis Marin, déclara à la séance du 28 mars 1931: « Il est évident que nous devons laisser en dehors de toute publication les notions d'ordre juridique que nous discutons, ou les discussions sur les questions que nous voulons poser aux témoins et, en général, ce qui gênerait l'exercice de nos enquêtes. Ce sont les principes que nous avons toujours reconnus. »

Sur une observation de M. Renaudel, M. Louis Marin a ajouté aussitôt: « Il est incontestable que, hors les questions judiciaires, nos débats sont parfois d'ordre politique, et même de politique de partis. Pour notre impartialité aux yeux de tous, il y a intérêt à publier ces débats, de façon que les positions des uns et des autres soient contrôlées par l'opinion. En fait, la publicité tend à devenir de

(21) Rapport Buyat, Chambre des députés, 14^e législature, n° 4756.

plus en plus grande. Ceci s'explique tout naturellement par ce fait que les événements politiques qui donnent naissance aux commissions d'enquête passionnent l'opinion publique du moment.

Les récentes commissions nommées par la Chambre, celle chargée d'enquêter sur les événements du 6 février et celle relative aux affaires Stavisky, ont connu également la publicité la plus large.

§ 5. — *Droit de perquisition et saisie*

La première commission qui, en France, ait disposé du droit de perquisition et de saisie est celle du 26 juin 1848. A une question d'un député qui lui demandait si la commission aurait le droit de faire des perquisitions à domicile, le président répondit: « La commission d'enquête pourra ordonner toutes les perquisitions possibles. Il est parfaitement compris par tout le monde qu'il ne peut s'élever aucune difficulté, ni dans la forme, ni dans les pouvoirs. Elle reçoit ici la délégation de l'assemblée souveraine. » (22) Cette commission usa d'ailleurs largement de ces pouvoirs et de nombreuses perquisitions furent opérées.

On pouvait penser que ce pouvoir exorbitant reconnu se justifiait seulement par les circonstances graves du moment. Cependant, en 1875, lors de l'enquête sur l'élection de la Nièvre, nous voyons le rapporteur, M. Savary,

(22) *Moniteur universel*, Débats de l'Ass. 26 juin 1848.

faire état du précédent de 1848 et revendiquer également, pour la commission d'enquête le droit de perquisition. Tout au plus, concède-t-il qu'il y a là « une question d'interprétation délicate ».

Lors de la première enquête Panama, en 1892, la commission procède elle aussi à la saisie des documents et à des perquisitions. En vertu de l'article 10 du Code d'instruction criminelle, vingt-six chèques furent saisis par le préfet de police et remis par lui à la commission. D'autre part, trois commissaires se rendirent au Crédit immobilier pour se livrer à une enquête sur les livres de comptabilité de l'établissement.

Depuis la loi du 23 mars 1914, on ne conteste plus que les commissions d'enquête parlementaire ne peuvent faire de perquisitions, ni saisies. Lors de la nomination de la commission d'enquête Stavisky, de nouvelles tentatives furent faites dans ce sens. On invoquait, pour les justifier, le fait que les commissions antérieures n'avaient pas donné de résultats suffisamment positifs. M. Marcel Héraud, député, critiqua vivement le projet en ces termes :

« Droit de perquisition ? Je comprends qu'un juge d'instruction en soit investi. Mais supposez que la commission d'enquête possède elle-même ce droit ; comment donc va-t-elle l'exercer ? Est-ce que quarante-quatre membres vont se rendre en corps sur le lieu de la perquisition ? Est-ce au contraire chacun des commissaires qui s'arrogera le pouvoir de perquisition ?

« S'ils agissent séparément, c'est le bon plaisir et le désordre. S'ils doivent agir ensemble, c'est l'impossible qu'on vous propose.

« Enfin, Messieurs, vous avez fait voter, il n'y a pas longtemps, une loi sur la liberté individuelle à laquelle vous êtes fermement attachés. Allez-vous renoncer en

faveur d'une commission politique à des garanties qui vous paraissent indispensables lorsque des magistrats de carrière sont chargés de la répression ? » (23)

S'il est admis aujourd'hui que les commissions d'enquête ne peuvent faire de perquisitions ni de saisies, il est à craindre cependant qu'elles ne tentent de les obtenir par des moyens indirects. « Il suffit pour cela qu'un juge d'instruction ordonne, soit à propos d'une instruction déjà ouverte, soit à propos d'une instruction entreprise à la demande expresse de la commission d'enquête, des mesures propres à mettre sous la main de la justice les documents que désire s'assurer la commission. Le cas d'une instruction ouverte sous la pression de la commission s'est présenté lors de la première enquête sur le Panama; c'est en effet, pour arriver à faire repousser le projet Pourquery de Boisserin, relatif aux pouvoirs à donner à la commission, que le Gouvernement en posant la question de confiance, annonçait son intention d'ouvrir une instruction complémentaire pour faits de corruption.

« Toutefois, il faut supposer pour cela que le juge d'instruction consente à sortir de son rôle véritable pour devenir l'auxiliaire de la commission d'enquête. Quel que soit le pouvoir indirect de contrainte que possède, à son égard, le Gouvernement, il peut se faire qu'il résiste à la demande de la commission et que le Garde des Sceaux juge utile de ne pas l'obliger à se soumettre ou à se retirer, et l'on s'est adressé à une autre catégorie de fonctionnaires qui dépendent d'une manière beaucoup plus directe du Gouvernement: les fonctionnaires de l'ordre administratif (23). » L'article du Code d'instruction criminelle con-

(23) J. O., D. P. Chambre, 16 février 1934, p. 495.

(23) René Degommier, *Les Enquêtes parlementaires* (1899), p. 99.

férait en effet au préfet certains droits réservés en principe au juge d'instruction.

Ce procédé qui constitue en fait un véritable détournement de pouvoirs a été utilisé lors de la première enquête sur l'affaire de Panama. A la demande de la Commission, le Préfet de police fit saisir dans une banque des chèques, qu'il lui remit le 3 décembre 1892. Cet exemple montre une fois de plus, écrit M. Degommier, « à quelles mesures arbitraires le Gouvernement peut être amené pour donner satisfaction à la Chambre populaire, dans un régime parlementaire. »

En faveur de l'attribution des droits de perquisition et saisie aux commissions d'enquête, on a invoqué souvent l'exemple de certaines législations étrangères, et notamment de l'Angleterre. Les commissions parlementaires anglaises ont des pouvoirs très étendus. La Chambre des Communes reconnaît à ses commissions les droits de perquisition et saisie. Si un particulier refuse de communiquer ses registres ou papiers, il peut être emprisonné. Pour la Chambre des Lords, la situation est un peu différente. Elle peut demander la communication des pièces, mais ne dispose d'aucun pouvoir de contrainte à cet effet.

Ce système fonctionne en Angleterre (24) d'une façon satisfaisante du fait de l'équilibre véritable qui existe entre le pouvoir législatif et l'exécutif. Le chef de l'Etat dispose du droit de dissolution, le Parlement est maintenu dans son rôle et il ne peut dicter sa volonté au gouvernement. L'enquête cesse d'être un moyen de pression politique utilisé par un parti contre le ministère pour devenir

(24) V. Fromageot, Les Commissions d'enquête en Angleterre. Bulletin de la Société de Législation comparée année 1893, p. 170. Chronique constitutionnelle de Belgique.

un moyen de contrôle. De ce fait, son domaine se trouve également limité. Il n'en serait pas de même en France en raison du fonctionnement défectueux du régime parlementaire. La tendance sans cesse accentuée du pouvoir législatif à exagérer ses attributions, spécialement en matière d'enquête, s'oppose à l'application du système anglais qui ferait courir à nos libertés individuelles les plus graves dangers.

En Belgique (25) les commissions d'enquête disposent en principe des pouvoirs du juge d'instruction en matière criminelle, sous réserve qu'une décision spéciale de la Chambre peut restreindre ces pouvoirs. Lors du vote de la loi du 3 mai 1880 qui réglemente le droit d'enquête, la question du droit de perquisition et saisie fut vivement discutée. C'est sur l'insistance de M. Baron, ministre de la Justice, qu'ils furent finalement accordés. Mais il en souligne surtout la nécessité pour le cas de mise en accusation d'un ministre. Il déclare en effet: « Je voudrais bien savoir comment vous pourriez refuser à la Chambre les pouvoirs que la loi donne aux magistrats en matière judiciaire pour la moindre infraction. Pour un délit de minime importance, on pourrait aller fouiller les papiers d'un citoyen, visiter son domicile et quand il s'agirait d'une enquête à faire sur l'administration d'un ministère, sur des faits pouvant amener la mise en accusation d'un ministre qui aurait, je suppose, proposé une guerre ou compromis la nationalité d'un pays, on ne pourrait pas procéder aux mêmes investigations ! On n'aurait pas les moyens du juge d'instruction pour découvrir la vérité. »

(25) Dupriez, *Revue de droit public et de la science politique* 1906, p. 294. Salefranque. *Note sur les Commissions d'enquête parlementaire en Belgique*. *Bulletin de la Sté de Lég. comparée*, année 1893, p. 595.

Sur ce terrain spécial, en effet, l'attribution de tels pouvoirs aux commissions d'enquête peut se justifier. Tel est d'ailleurs le système adopté en France, où le Sénat dispose également de pouvoirs d'instruction, le rôle de la Chambre se bornant à émettre un vœu purement politique.

Aux Etats-Unis (26), les pouvoirs des commissions sont moins étendus qu'en Angleterre. La Cour suprême exerce son contrôle sur les décisions des Chambres et il est arrivé fréquemment qu'elle refuse aux commissions le droit de se faire communiquer des pièces.

(26) James Bryce, *la République américaine* (Tome I) Edit. Fr. Paris, Giard 1911, p. 242 et suivantes.

DEUXIÈME PARTIE

Rapport des Commissions et du pouvoir judiciaire

CHAPITRE I

Rôle respectif des Commissions d'enquête et de la Justice

§ 1. — *Observations générales*

Le problème des rapports des commissions d'enquête et du pouvoir judiciaire est de tous ceux soulevés par le fonctionnement des commissions d'enquête, celui qui, dans la pratique, nous apparaît le plus délicat. Il est dominé par un principe qui, s'il n'est pas formulé expressément par la Constitution de 1875, gouverne cependant notre droit public: le principe de la séparation des pouvoirs. Avant d'examiner dans le détail ces problèmes, il convient de déterminer tout d'abord le domaine de l'enquête parlementaire.

Le rôle du Parlement, en matière d'enquête, est essentiellement politique. Il s'étendra normalement à tou-

tes les matières sur lesquelles le Parlement peut légiférer. L'enquête aura alors pour but d'étudier l'opportunité de telle réforme et la manière de la réaliser. De même, l'enquête économique rentre également dans les attributions du pouvoir législatif.

Mais il est une autre forme d'enquête qui, dans les pays à régime parlementaire, reçoit des applications fréquentes : c'est celle qui a pour but de contrôler l'exécutif, d'examiner la manière dont il remplit sa tâche et dont fonctionnent les services publics. Le plus souvent, c'est un scandale politique ou financier, auquel se trouvent mêlés des fonctionnaires ou des parlementaires, qui donnera naissance à l'enquête. A priori, on peut se demander s'il est bien dans le rôle du pouvoir législatif de s'ériger ainsi en censeur purement moral, de se constituer en jury d'honneur, en livrant purement et simplement à la publicité, tels ou tels agissements d'hommes politiques ou même de particuliers qui ont été jugés nuisibles à l'intérêt public à un moment donné ou simplement critiquables au point de vue de l'opinion publique du moment, en dehors de toute procédure de mise en accusation, parce que celle-ci ne serait pas utilisable vu le caractère des faits visés.

Tous les citoyens, en effet, sont égaux devant la loi. Aucun texte ne confère à la Chambre un pouvoir répressif sur ses membres. Le député n'est responsable de son attitude politique que devant ses électeurs. « Les lois ordinaires doivent suffire tant pour défendre le parlementaire injustement attaqué que pour assurer la répression des écarts de conduite des hommes politiques. Le député diffamé peut, en vertu de la loi sur la presse, attaquer son diffamateur, quitte à ce dernier à rapporter la preuve du fait diffamatoire.

« Quant au député qui trafique de son mandat, il appar-

« tient au Gouvernement de déclancher contre lui les
« poursuites prévues à l'article 177 du Code pénal. » (1)

Quoi qu'il en soit, c'est dans cette voie que le Parlement s'est engagé. L'enquête ordonnée le 9 novembre 1889 sur les actes de M. le Général de Cissey nous en fournit un exemple et montre les inconvénients d'une telle procédure. Lors de sa nomination, la commission avait cependant nettement affirmé qu'elle entendait ne créer aucun conflit entre le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire. Elle fut amenée par la suite, forte des pleins pouvoirs dont elle disposait, à opérer des perquisitions et à déclarer qu'elle se considérait comme investie d'un mandat judiciaire. »

Les deux enquêtes sur l'affaire de Panama présentent le même caractère. Il s'agissait en l'espèce de faire la lumière sur des allégations faites par un député à la tribune de la Chambre et de nature à discréditer certains parlementaires. Or, une information judiciaire était déjà ouverte sur cette affaire. Il appartenait donc, semble-t-il, aux tribunaux judiciaires de sanctionner ces faits de corruption, si l'existence en était vérifiée. Néanmoins, la Chambre s'est reconnue le droit de les examiner. Le Garde des Sceaux, à la séance du 8 décembre 1892, déclare: « La Chambre a voulu, me semble-t-il, non seulement rechercher par tous les moyens et par toutes les voies en son pouvoir, comment elle pourrait frapper ceux qui, dans le Parlement, se seraient rendus indignes de continuer à siéger, elle a entendu aussi et plus encore peut-être, permettre à ceux qui étaient sous le coup de ces accusations vagues et collectives... de se justifier ».

A vrai dire, on ne voit pas bien de quelles sanctions le

(1) Bégouin, Les Commissions d'enquête parlementaire, Thèse Paris 1931, p. 180, Edition Domat, Montchrestien.

Parlement disposerait pour frapper les coupables. A la séance du 1^{er} juin 1895, un député répondit, avec quelque raison semble-t-il, qu'il ne relevait que de la justice et de ses électeurs et que la Chambre n'avait pas qualité pour le juger. (2)

La commission d'enquête du 21 novembre 1930, chargée de faire la lumière sur les concours d'ordre politique dont ont pu bénéficier les affaires qui ont mis en danger l'épargne publique et celle du 16 février 1934 sur les responsabilités encourues depuis l'origine des affaires Stavisky, ont mis en relief avec plus d'acuité encore les difficiles problèmes que pose la collaboration entre les pouvoirs législatif et judiciaire. Il importe donc de rechercher à quel rôle devront se borner les commissions pour respecter le principe de la séparation des pouvoirs. Dans quelle mesure pourront-elles recourir à des éléments d'information provenant d'une instruction judiciaire ? Nous serons ainsi amenés à constater le danger de confusion que l'existence de ces enquêtes d'ordre différent fait courir au principe de la séparation des pouvoirs.

Afin de faciliter cette étude, nous examinerons dans la première partie de ce chapitre, le rôle respectif des commissions d'enquête et de la justice. Nous examinerons ensuite la situation des témoins inculpés dans une information. Nous verrons enfin dans un deuxième chapitre, si une commission d'enquête peut se faire communiquer des documents judiciaires et si la justice peut utiliser des pièces recueillies au cours d'une enquête.

(2) Voir séance du 6 juin 1895, p. 1561.

§II. — *Domaine respectif des Commissions d'enquête
et de la justice*

La coexistence de deux enquêtes, l'une parlementaire, l'autre judiciaire, portant sur les mêmes événements, n'est pas de nature à entraîner nécessairement une confusion de pouvoirs. L'idée juridique qui préside à la naissance de ces enquêtes est en effet différente. L'une, l'enquête politique, se préoccupe d'examiner des responsabilités politiques, d'étudier le fonctionnement d'un service public relativement aux faits sur lesquels elle porte. Elle rend compte des conclusions auxquelles elle aboutit à la Chambre, qui émet alors un vote de confiance ou de défiance à l'égard du Cabinet.

L'enquête judiciaire a pour but de rechercher si les faits qui lui sont soumis tombent sous le coup de la loi pénale; quels en sont les auteurs et, si leur responsabilité existe, de les déférer à la justice. Elle facilite la tâche du juge en lui évitant des recherches souvent difficiles et longues. On peut donc admettre que les deux enquêtes se poursuivent simultanément dans leur domaine spécial.

De cette idée générale, nous pouvons dégager plusieurs conséquences pratiques.

Il en résulte d'abord que les tribunaux judiciaires ne sont pas tenus de surseoir à statuer parce qu'une enquête parlementaire est en cours, sur les faits qui sont soumis à leur appréciation. La question se posa en 1880 lors de l'affaire de M. de Cissey qui faisait l'objet, à la fois d'une enquête parlementaire et d'une poursuite pénale. Son

avocat, M^e Rivière, demanda au Tribunal correctionnel de la Seine de surseoir, l'enquête parlementaire en cours pouvant entraîner une mise en accusation devant le Sénat, et engendrer éventuellement des décisions contradictoires.

Le Tribunal repoussa cette demande en s'appuyant sur les débats qui avaient précédé la nomination de la commission d'enquête :

« Attendu que si la Chambre des Députés, à la date du 23 courant, a ordonné une enquête privée sur les actes de M. de Cisse, il a été énoncé, tant dans le rapport que dans toutes les discussions qui ont précédé le vote, que cette enquête ne saurait en aucune façon retarder le jugement de la présente instance. »

Il soulignait, de plus, qu'étant donné le domaine différent dans lequel fonctionnaient les enquêtes, le sursis demandé était inutile.

Une autre conséquence se dégage de cette idée. Supposons qu'une commission d'enquête parlementaire soit appelée à examiner des faits qui aient déjà fait l'objet d'une décision de l'autorité judiciaire. Il ne saurait être question, dans ce cas, d'invoquer l'exception de chose jugée. Nous voyons une application pratique de ce principe lors de l'enquête de 1875 sur l'élection de la Nièvre où une ordonnance de non-lieu était intervenue antérieurement à la nomination de la commission chargée d'étudier l'affaire de l'appel au peuple.

Rien ne s'oppose non plus à ce qu'une des assemblées charge une commission d'enquêter sur des faits actuellement déferés à la justice. C'est ainsi qu'en 1892, lors de l'affaire de Panama, la commission d'enquête a été nommée après l'ouverture de l'instruction judiciaire. En 1907, la Chambre fut saisie d'une proposition de M. Jaurès demandant la nomination d'une commission d'enquête

chargée d'examiner la portée politique des documents saisis à l'ancienne nonciature. Etant donné le rôle différent que se proposaient les deux enquêtes, il n'y avait aucun inconvénient à ce que la commission fonctionne avant que le tribunal se soit prononcé. Si le Gouvernement s'y opposa, ce fut seulement pour des raisons d'opportunité.

Lors de l'affaire Rochette, la question se posa dans des circonstances un peu différentes. A la séance du 26 janvier 1912, la Chambre délibéra sur le point de savoir s'il convenait d'inscrire à l'ordre du jour les conclusions de sa commission d'enquête, alors que l'affaire était encore pendante en appel. Ici encore, le Gouvernement combattit la proposition pour les mêmes raisons, par la voie de M. Aristide Briand, alors Garde des Sceaux, qui déclara: (3)

« Comme ministre de la Justice, je considère qu'il y aurait le plus grand inconvénient à ce que ce débat s'institue pendant que la Cour d'appel est saisie du cas Rochette. Lorsque la Cour se sera prononcée, la Chambre pourra discuter le rapport de sa commission d'enquête. Je la prie aujourd'hui d'ajourner le débat sur cette affaire. »

Le renvoi fut prononcé.

L'histoire nous montre cependant que si le domaine des deux sortes d'enquête est différent et s'il n'existe théoriquement aucun obstacle à ce qu'elles se poursuivent parallèlement ou successivement, en pratique, au contraire, il est souvent très difficile de réaliser cette séparation.

Ceci tient tout d'abord à ce que les commissions étendent très souvent leurs attributions au delà de l'objet pour

(3) J. O. D. P. Chambre, 26 janvier 1912, p. 96.

lequel elles ont été constituées. Ainsi en fut-il, par exemple, de la commission du 21 novembre 1930, chargée d'enquêter sur « les collusions de la politique et de la finance ». Lors de sa nomination, le Gouvernement s'était opposé à des propositions de résolutions qui donnaient pour mission à cette commission de poursuivre une enquête sur l'affaire Oustric. Une instruction pénale était en effet ouverte contre ce banquier. En fait, dès que la commission fut réunie, elle s'est occupée de l'affaire de la Snia Viscosa, dans laquelle se trouvait en cause l'inculpé Oustric. L'examen de l'activité de la récente commission nommée le 16 février 1934, pour enquêter sur les affaires Stavisky, va nous fournir une preuve nouvelle des empiètements regrettables auxquels se laissent aller fréquemment les commissions d'enquête.

La commission d'enquête Stavisky avait été nommée pour remplir une mission précise dans un délai déterminé. Elle devait rechercher « toutes les responsabilités politiques et administratives encourues depuis l'origine des affaires Stasvisky ». Ses pouvoirs devaient expirer le 31 octobre. Ils furent prorogés une première fois jusqu'au 31 décembre.

Dès le début, elle outrepassa nettement ses pouvoirs dans les circonstances suivantes. Une commission judiciaire, composée du président de la Cour de Cassation, M. Lescouvé, et de deux conseillers, avait été chargée d'établir un rapport sur le rôle joué par M. Pressard, procureur de la République, lors de l'affaire Stavisky.

Dans sa séance du 5 mai 1934, la commission d'enquête, après la seule audition de M. Lescouvé, vote une motion condamnant l'œuvre de la commission judiciaire. Elle déclare que les conclusions du premier rapport ont fait preuve, à l'égard de M. Pressard, d'une excessive bienveil-

lance, et les secondes, sans aucun fait nouveau, d'une excessive sévérité. Elle conclut « en déplorant que l'enquête judiciaire n'ait pas été conduite avec l'esprit critique ou l'impartialité désirables ».

En agissant de la sorte, la commission sortait de ses attributions. Il est bien évident qu'il ne saurait appartenir à une commission d'enquête parlementaire de porter une appréciation sur une commission judiciaire. De plus, le rapport dont la commission était saisie, n'était pas l'œuvre du seul premier président Lescouvé, mais d'éminents magistrats qui ne furent même pas entendus.

Dans un communiqué du 30 mars, nous verrons encore la commission exprimer « son regret que les magistrats chargés de l'instruction n'aient pris encore aucune mesure, pas même par interrogatoire, à titre de témoin, en ce qui concerne certaines personnes dont les interventions ont été signalées dans les affaires Stavisky et notamment, MM. Winson, de Fontenay, etc... ».

M. Pernot, Garde des Sceaux, répondra à la commission :

« Je tiens à vous préciser que le renvoi d'un dossier par la commission d'enquête au Garde des Sceaux « à telles fins qu'il appartiendra » n'implique par lui-même ni inculpation, ni ouverture d'une action disciplinaire contre la personne qui en fait l'objet.

« La commission ne peut manquer d'être d'accord avec moi pour estimer que ce renvoi comporte seulement l'obligation pour le Garde des Sceaux de prendre les mesures nécessaires pour que l'autorité judiciaire, s'il s'agit d'inculpation, ou l'autorité administrative compétente s'il s'agit de mesures disciplinaires, soit mise à même de statuer en pleine connaissance de cause. »

« ... Il appartient au juge d'instruction, en toute indépendance, d'apprécier s'il y a matière à inculpation. »

Mais cette commission ne s'en tint pas là. Elle décida, au cours d'une de ses séances, de s'emparer d'une instruction en cours, l'affaire de l'assassinat de M. Prince. Elle n'avait reçu, à cet effet, aucun mandat de l'assemblée. Le simple bon sens aurait dû détourner la commission de s'en saisir. Il était évident, en effet, que l'audition de témoins par des hommes qui, passionnément, avaient déjà pris position sur l'affaire, ne pouvait qu'obscurcir le drame et nuire à la recherche de la vérité. Le simple bon sens, à défaut du principe de la séparation des pouvoirs, aurait dû détourner la commission de contribuer à transformer l'instruction d'une affaire d'assassinat en une arme politique.

On pouvait penser, tout au moins, que dans l'intérêt de la partie civile, le caractère secret de l'instruction serait respecté. Nous verrons plus loin, en étudiant la question des communications de dossiers, comment la commission, au mépris des principes les plus sacrés, s'est reconnue, de sa propre autorité, le droit de donner connaissance à la presse des rapports secrets de l'instruction. Dans la séance du 8 novembre 1934, nous voyons encore M. Ernest Lafont faire un exposé sur les circonstances dans lesquelles a été conduite l'instruction judiciaire sur la mort de M. Prince.

Mais l'attitude de la commission est plus critiquable encore lorsqu'elle décide de convoquer devant elle le juge d'instruction et le procureur de la République chargés de cette affaire. On va assister à ce spectacle d'un juge d'instruction obligé de se justifier sur les moindres actes de la procédure. Les critiques ne lui seront pas épargnées ni les insinuations, ni les questions pleines de sous-entendus. On ira même jusqu'à lui opposer les appréciations émises par

certaines témoins sur la façon dont il conduisait son enquête. Un autre magistrat dira plus tard, non sans quelque raison, que le juge d'instruction avait un peu « figure d'inculpé » devant la commission.

Le moins que l'on puisse dire d'un tel procédé, est qu'il constitue une lourde faute. Il était impossible, en effet, que l'opinion publique ne soupçonne pas la commission de vouloir intimider les magistrats chargés de rendre la justice, de les tenir sous la menace d'un renvoi de leur audition au Garde des Sceaux et faire ainsi pression sur le pouvoir judiciaire, et cela pour des préoccupations politiques et partisans.

La commission ne s'en est pas tenue à ce rôle de contrôle qu'elle n'avait d'ailleurs aucune qualité pour remplir. Nous la verrons agir comme si elle disposait elle-même de pouvoirs d'instruction. Les exemples sont nombreux. Le 10 janvier 1936, après l'audition de Mme Stavisky, il est mentionné dans le communiqué officiel que les « commissaires estiment que la mise en liberté provisoire de Mme Stavisky pouvait être accordée sans difficulté ». Dans la séance du 12, un commissaire, M. Ballu, demande l'audition de M. Saulier-Lamarck et l'invite à se justifier sur l'emploi de son temps à Dijon, le jour de la mort du conseiller Prince. Dans la séance du 16, les experts ayant déposé des rapports, M. Kling, directeur du laboratoire municipal et le docteur Morlot, sont convoqués pour se justifier de leurs expertises. Le Président reprochera au docteur Morlot d'avoir négligé d'examiner certains objets.

Le 24 janvier, la commission publie un communiqué « constatant qu'il n'a été apporté à l'encontre de M. Saulier-Lamarck, aucune preuve de complicité dans la mort du conseiller Prince et passe à l'ordre du jour ».

Le 8 février, la commission est saisie de propositions de

surexpertises, les premières expertises sur la mort ne lui paraissant pas concluantes.

Le 6 mars 1935, la commission inscrit à son ordre du jour la discussion d'un rapport d'un de ses membres, M. Philippe Serre, relatif à l'instruction de l'affaire Prince. Un commissaire, M. Montillot, conscient des excès de pouvoirs auxquels se livrait la commission, déposa la motion suivante :

« La Commission, respectueuse du principe de la séparation des pouvoirs, affirme sa volonté que M. le Juge d'instruction soit laissé libre de poursuivre et de rédiger son information dans sa pleine indépendance de magistrat, indépendance dont il a d'ailleurs donné une preuve récente et passe à l'ordre du jour. »

Cette motion fut repoussée par 17 voix contre 6. Il n'était pas possible, pour la commission, de dire plus nettement qu'elle entendait agir elle-même, au mépris de tous les principes et de toutes les règles établies. L'histoire de cette commission est un exemple remarquable des abus et des confusions de pouvoir qui peuvent naître des enquêtes parlementaires. Il n'y a pas d'exemple plus frappant du désordre de notre vie publique, il n'y a pas de preuve plus forte de la nécessité d'un redressement et d'une réforme de nos institutions.

§ III. — *De la convocation devant une Commission
d'enquête d'un particulier inculpé devant
une juridiction.*

En matière pénale, le Code d'instruction criminelle et la loi du 8 décembre 1897 ont établi des garanties au profit de l'inculpé pour sa défense et sa liberté. Le caractère secret de l'instruction vis-à-vis du public et des témoins le protège contre les indiscretions. L'assistance d'un défenseur lui permet de se défendre dès le début contre les charges qui pèsent sur lui et le met à l'abri de toute surprise.

Devant les commissions d'enquête parlementaire, ces mêmes garanties n'existent pas. La publicité la plus grande est faite en général aux dépositions et l'inculpé pourra être amené, au cours de l'interrogatoire, à faire des déclarations qui se retourneront plus tard contre lui.

On est ainsi amené à se demander si l'obligation existe pour un inculpé de comparaître comme témoin devant une commission d'enquête parlementaire. La question a été résolue par le Tribunal correctionnel de la Seine le 16 mars 1931 dans les circonstances suivantes :

La commission d'enquête nommée le 21 novembre 1930 avec mission d'enquêter sur les collusions de la politique et de la finance fut amenée, pour juger les faits reprochés à M. Raoul Péret, à convoquer devant elle, comme témoins, MM. Paradis et Oustric.

Or, ces deux personnes faisaient l'objet à ce même mo-

ment, d'informations régulières devant le juge d'instruction à raison des mêmes faits ou de faits connexes.

L'un d'eux refusa de comparaître devant la commission, l'autre de prêter serment.

Poursuivi devant le tribunal correctionnel de la Seine, le 16 mars 1931, M. Paradis souleva deux moyens. L'un, tiré de l'insconstitutionnalité de la loi de 1914, l'autre tiré du fait qu'il était déjà l'objet d'une information judiciaire connexe. Le tribunal admit le deuxième moyen et déclara que l'examen du premier était inutile. Oustric comparut également à la même audience et fut acquitté pour le même motif. Le tribunal statua en ces termes: (4)

« Attendu qu'il est constant et qu'il résulte d'un imprimé renfermé dans le dossier de la procédure que le 10 février 1931, Oustric a comparu devant la commission et qu'invité à deux reprises à prêter le serment établi par la loi du 23 mars 1914, il s'y est refusé;

« Attendu qu'il est constant par ailleurs qu'à la date du 10 février 1931, Oustric était déjà l'objet de huit informations judiciaires devant M. le juge d'instruction Bracke... Qu'il n'était pas inculpé, il est vrai, de corruption de fonctionnaire, le réquisitoire relatif à cette inculpation n'ayant été délivré que le 23 février 1931, mais qu'il ne saurait être dénié que les faits sur lesquels il devait être entendu étaient connexes de ceux qui avaient motivé les inculpations dont il était l'objet et que c'est relativement au rôle joué par certaines personnes à propos de ces faits qu'il devait être entendu;

« Attendu qu'en matière d'information judiciaire deux principes dominant: la premier, que tout inculpé est libre

(4) Gaz. Palais, 1931-1-853.

de faire ou non des déclarations, qu'il ne peut dire que ce qu'il estime devoir faire connaître, que même, il peut altérer la vérité; le deuxième, qui est consacré par la loi du 8 décembre 1897, l'autorise à ne s'expliquer qu'en présence de l'avocat dont il a fait choix;

« Attendu qu'obliger Oustric à déposer sous la foi du serment, c'est-à-dire à dire toute la vérité et rien que la vérité à propos de faits connexes aux poursuites dont il était déjà l'objet, serait faire échec aux principes ci-dessus exposés, étant donné que les déclarations qu'il aurait faites doivent fatalement figurer dans le dossier des informations judiciaires suivies contre lui et peuvent se retourner contre lui; .

« Qu'on ne saurait donc retenir contre lui le refus qu'il a opposé de prêter le serment exigé par la loi de 1914; que sa relaxe s'impose. »

M. le Procureur général Albert Popineau, dans un article des « Lois Nouvelles » a très vivement critiqué cette jurisprudence (5). Il déclare à ce sujet:

« Le système du tribunal de la Seine ne nous convainc pas. A la vérité, tout inculpé est libre ou non de répondre aux questions qui lui sont posées. Il n'en est pas de même du témoin, dont le refus de déposer est puni par la loi. Les personnes dont il s'agissait ici avaient la qualité d'inculpés. Mais devant quel organe ? Devant le juge d'instruction seulement. En quelle qualité la commission d'enquête les avait-elle citées à comparaître, sinon de témoins ? Or, le texte de la loi de 1914 est aussi impératif que possible:

« Toute personne dont une commission d'enquête par-

(5) A. Popineau, Les commissions d'enquête parlementaire et la séparation des pouvoirs dans « Lois Nouvelles » 1-15 avril 1931, p. 113.

« lementaire aura jugé l'audition utile, sera tenue de
« déférer.... »

« Les faits sur lesquels — ajoute le jugement — la commission devait entendre les témoins, sont connexes de ceux qui font l'objet de l'inculpation. Qu'en sait-on ? Les témoins eux-mêmes sont-ils certains de les connaître, avant qu'aucune question leur ait été posée ? Le jugement dit bien qu'il y avait lieu d'éclairer, grâce aux dépositions, le rôle de certains personnages. Ces termes, nécessairement vagues, dénotent l'embarras où se trouvait le tribunal pour établir la connexité. Suivant toute vraisemblance, la commission d'enquête n'a pas mentionné, dans l'expédition au Garde des Sceaux, la question qu'elle avait l'intention de poser, ce qui, au surplus, eût été inutile puisque les deux témoins avaient, dès le début, refusé soit de comparaître, soit de déposer.

« Quel moyen le juge aurait-il, dans ces conditions, de vérifier la sincérité d'un refus ? Par contre, quelle facilité accordée à un témoin d'éluder la loi !

« Où trouve-t-on, d'ailleurs, dans le texte de la loi de 1914, une phrase permettant au tribunal de se faire juge des motifs invoqués par le témoin ? Nous y apercevons bien la faculté accordée au témoin de se justifier « par « une excuse légitime ». Mais elle est restreinte à la comparution et nous ne la voyons pas étendue au serment. Aussi bien, cette excuse légitime n'est-elle autre que l'obstacle matériel imprévu qui aura empêché le témoin de se présenter devant la commission,

« Un système intermédiaire pourrait être proposé, il est vrai, d'après lequel le témoin, obligé de comparaître et de prêter serment, aurait le droit de s'arrêter dès que la question que la commission lui poserait se rapporterait à son inculpation devant le juge d'instruction. » Mais la Cour de

Cassation a refusé ce droit au témoin d'invoquer le fait que sa déposition pouvait lui causer préjudice (6), en l'exposant à des poursuites judiciaires pour se dispenser du témoignage. Elle a jugé notamment (7) « qu'un témoin qui, contrairement à son serment, a altéré, pour ou contre l'accusé ou prévenu, les faits sur lesquels il était appelé à déposer, doit être déclaré coupable de faux témoignage, dans le cas même où il serait établi qu'il ne pouvait dire la vérité sans s'exposer lui-même au péril d'une inculpation de complicité ».

« Ce système ne saurait donc servir de base à la jurisprudence du tribunal de la Seine. »

M. Popineau en conclut qu'il n'y a aucun moyen de sortir de la difficulté résultant du parallélisme entre les deux enquêtes. Tout ceci, dit-il, « atteste les graves inconvénients de ces lois de circonstance, votées sans examen sérieux, sous la pression de certains événements. Quelle plus probante, mais aussi combien regrettable démonstration du danger qu'il y a à transgresser le principe de la séparation des pouvoirs ! S'écarter de cette sauvegarde des droits légitimes des citoyens, c'est engendrer l'incohérence et l'arbitraire. »

Quelle que soit la valeur des arguments juridiques émis par M. Popineau contre la jurisprudence du tribunal de la Seine, nous ne pouvons cependant qu'approuver cette jurisprudence sur le terrain des faits : permettre à une commission d'enquête parlementaire de convoquer devant elles des inculpés, de les interroger, c'est commettre une confusion de pouvoirs regrettable et engendrer des abus

(6) Cassat. D. 1863-1-323, S. 1865-1-152.

(7) D. 66-1-355.

certain, gravement préjudiciables aux droits des individus. Dans les relations entre ces enquêtes de nature différente, ce qui doit dominer lorsqu'on n'a pas su s'en tenir au respect du principe de la séparation des pouvoirs, c'est le souci de réduire au minimum les inconvénients résultant d'une telle confusion des pouvoirs. Tel est, en fait, le résultat auquel aboutit la jurisprudence du tribunal de la Seine.

CHAPITRE II

De la communication de documents

§ I. — *Communication de documents judiciaires à une commission d'enquête.*

La question de la communication de documents judiciaires aux commissions d'enquête parlementaire a été la source de difficultés nombreuses et a soulevé de vives résistances. Autoriser cette communication, c'est, a-t-on dit, accorder indirectement aux commissions d'enquête les pouvoirs judiciaires qu'on leur refuse en droit. Le juge d'instruction, en raison même des pouvoirs dont il dispose, aura très souvent à sa disposition des renseignements, des témoignages, dont la commission d'enquête, par ses propres moyens, n'aurait pas eu connaissance.

La communication de pièces faite au cours d'une instance aura également pour effet, très souvent, d'entraver la marche de l'instruction. Il en résultera des retards qui seront préjudiciables à la bonne marche de la justice.

M. Degommier (1) signale encore un autre inconvénient non moins grave, s'agissant d'une instruction en cours. « Une instruction est un tout complet, dont on ne peut détacher telle ou telle partie, sans risquer de se tromper lourdement sur son résultat définitif. Ce n'est qu'après un examen attentif de toutes les pièces qu'il a pu se procurer, après audition de tous les témoins, après leur confrontation, après toutes les mesures, en un mot, qui peuvent paraître utiles à la manifestation de la vérité, que le juge peut prendre une décision définitive et porter un jugement éclairé sur les faits qu'il a constatés. Tant qu'une instruction n'est pas close, on peut douter de l'authenticité des pièces produites, de la véracité des témoins ou des parties. Le juge d'instruction sait quelle réserve il doit apporter dans la recherche des preuves de la culpabilité de l'inculpé. Si l'on met entre les mains d'une commission parlementaire les pièces d'une instruction en cours, il est beaucoup plus difficile à cette autorité de se rendre compte de la valeur exacte de ces pièces. Elle est disposée à leur donner, selon les passions politiques de ses membres, une importance excessive ou insuffisante. Forcément, cette commission sera amenée à apprécier les résultats fournis par l'instruction et à peser plus ou moins directement sur la décision du juge. Cette influence se fera sentir dans des conditions vraiment désastreuses pour la justice, puisqu'elle ne sera pas assez éclairée et, d'autre part, elle sera déterminée souvent par des idées toutes autres que l'impartialité et l'expérience. Fût-elle absolument éclairée, qu'il faudrait encore écarter cette influence, car le principe supérieur de la séparation des pouvoirs est ici directe-

(1) R. Degommier, Des enquêtes parlementaires, p. 72.

ment mis en cause et l'on ne peut accepter qu'une délégation du pouvoir législatif dicte sa volonté au pouvoir judiciaire. » (2)

En faveur de la communication, on a fait valoir que le rôle des deux enquêtes étant différent, aucun principe ne s'opposait à ce que les mêmes dossiers puissent servir à éclairer les commissions d'enquête et le pouvoir judiciaire. Nous chercherons, à l'aide des précédents nombreux qui existent, à dégager les règles de notre droit parlementaire sur ce point.

La commission nommée le 28 juin 1848 pour enquêter sur les événements graves qui venaient de se dérouler, décide que « les pièces de l'instruction dirigée contre Blanqui, de Flotte, Sobrier et consorts lui seront apportées. Elle prend la même décision pour les pièces relatives au commencement de l'instruction ouverte à l'occasion de l'insurrection du 23 juin (3).

Celle de 1871 qui enquêta sur les actes sur Gouvernement de la Défense Nationale obtint les mêmes pouvoirs.

Nous voyons les premières difficultés se manifester lors de la commission de 1875 sur l'élection de la Nièvre.

La commission demande communication de certaines pièces de l'instruction relative à l'affaire dite « du Comité de l'appel au peuple ». M. Tailhand, alors Garde des Sceaux, refusa pour les raisons suivantes :

Il invoqua tout d'abord le principe de la séparation des pouvoirs qui s'opposait, selon lui, à ce que les pièces saisies au cours d'une instruction faite, au seul point de vue judiciaire, fussent livrées à une « commission d'enquête exclusivement politique ». Cette première objection n'était

(2) R. Degommier p. cit. p. 72.

(3) Coustis de la Rivière op. cit., p. 47.

pas décisive, d'autant plus que le président de la commission, M. Albert Grévy, avait spécifié expressément qu'il ne demandait pas communication des rapports du Parquet.

Le deuxième argument, invoqué par le Garde des Sceaux contre la communication était tiré du caractère secret de la procédure judiciaire. M. Savary critiqua longuement cette opinion dans son rapport. (14). Selon lui, le caractère secret de l'instruction n'empêchait pas la communication des pièces. Il n'existait aucun texte qui établisse cette prohibition. Bien plus, disait-il, l'article 56 du décret du 18 juin 1811 prévoit formellement une telle communication.

A vrai dire, ce texte avait une portée tout à fait limitée. Il prévoyait seulement que dans certains cas, en matière correctionnelle ou de simple police, le procureur général pourrait donner aux parties l'autorisation de prendre copie des pièces du procès. En raison même de l'indication dans le texte des personnes au profit desquelles la communication était possible, ce texte devait être interprété restrictivement et ne pouvait recevoir aucune application en la matière.

Tel n'était pas l'avis de M. Savary qui, poussant à l'extrême les conséquences de son raisonnement, en arrivait à refuser au Garde des Sceaux, vis-à-vis d'une commission d'enquête, tout pouvoir discrétionnaire à ce sujet. « Ce n'est pas M. le Ministre qui est juge de la nécessité ou de l'opportunité de cette communication, c'est l'Assemblée elle-même, ou la commission instituée par elle, à laquelle elle a délégué son autorité.

La démission de M. Tailhand mit fin à la controverse. M.

(4) J. O. Débats de l'Assemblée 25 février 1875 p. 1474 et suivantes.

Dufaure, son successeur, autorisa la communication. En l'espèce celle-ci présentait d'ailleurs peu de danger du fait que l'instruction judiciaire était close et terminée par un non-lieu.

On peut se demander aujourd'hui s'il serait encore possible d'invoquer le secret de la procédure judiciaire pour refuser à une commission d'enquête la communication de dossiers judiciaires. La loi du 8 décembre 1897 a modifié en effet sur ce point, certaines règles du Code d'instruction criminelle, en autorisant le conseil à assister aux interrogatoires et en lui donnant connaissance de la procédure. Faut-il en conclure que la procédure a perdu son caractère secret ? Pour répondre à cette question, il suffit de rechercher le but poursuivi par le législateur. A-t-on voulu organiser par cette loi la publicité de l'instruction ?

La réponse à cette question doit être négative. La loi de 1897 a voulu seulement établir un contrôle de l'information par le défenseur de l'inculpé. La présence du défenseur est d'ailleurs facultative. L'inculpé est libre d'y renoncer. On peut donc déclarer que si la procédure a cessé d'être secrète pour l'inculpé, la loi de 1897 n'a apporté aucune modification au caractère secret de l'instruction pour le public et les témoins. Il en résulte dès lors que la communication des dossiers judiciaires aux commissions d'enquête peut encore susciter de nombreuses controverses.

Des incidents soulevés en 1875 et que nous venons d'examiner, il faut rappeler ceux qui se produisirent en 1892 lors de l'affaire de Panama. La commission nommée par la Chambre avait demandé communication des pièces d'une information pénale dirigée par M. Prinet. M. Quesnay de Beaurepaire, procureur général près la Cour de Paris, refusa en invoquant l'article 38 de la loi du 29 juillet 1881. Cet article déclare, en effet :

« Il est interdit de publier les actes d'accusation et tous autres actes de procédure criminelle ou correctionnelle avant qu'il aient été lus en audience publique, et ce, sous peine d'une amende de 50 à 1.000 francs. »

Le Garde des Sceaux, M. Ricard, soutint son subordonné, mais il dut bientôt s'incliner devant la Chambre et démissionner. M. Léon Bourgeois le remplaça au Ministère de la Justice.

Dès sa constitution, le nouveau Cabinet fut interpellé (5) sur les conditions dans lesquelles il entendait prêter son concours à la commission d'enquête. Le Garde des Sceaux répondit en s'appuyant sur une circulaire établie par un de ses prédécesseurs, M. Dufaure, en 1877. Cette circulaire adressée aux procureurs généraux avait pour but de fixer l'attitude des magistrats, vis-à-vis des commissions d'enquête parlementaire (6).

« La magistrature doit être naturellement disposée à seconder des investigations qui n'ont et ne doivent avoir pour but que d'assurer la liberté et la sincérité des opérations électorales; mais le magistrat appelé en témoignage a, par sa profession même, des devoirs particuliers de discrétion et de réserve dont il ne peut pas s'affranchir. Avant de répondre, il consultera ses supérieurs hiérarchiques; ses scrupules viendront jusqu'à vous. Dans les conseils que vous donnerez, vous ne manquerez pas de concilier le respect dû aux délégués d'un grand corps politique, accomplissant la mission qu'ils ont reçue et les prérogatives dont la justice a besoin pour accomplir l'œuvre sociale que la loi confie à ses soins. Il en sera de même pour la communication des documents judiciaires. C'est à

(5) J. O. Débats parl. Chambre 8 décembre 1892 p. 1759.

(6) Circulaire du ministre de la Justice, 31 déc. 1877.

vous spécialement, Monsieur le Procureur général, que les lois attribuent le droit de les mettre au jour, ou de les tenir secrets. Vous ne pouvez oublier les ménagements que commandent, tantôt l'intérêt public, tantôt l'honneur d'un individu ou d'une famille, quelquefois les nécessités d'une instruction qui n'est pas terminée ».

M. Léon Bourgeois déclara s'en tenir à ces instructions qui constituaient les règles les plus sages. Il en résultait, selon lui « que la communication d'un dossier relatif à une instruction qui n'est pas encore arrivée au jour où le débat oral et public commence est interdite. Cependant, à la condition de réserver les droits nécessaires des tiers, l'honneur des familles ou même d'un individu, enfin, les nécessités mêmes de l'instruction en cours, il n'y a pas interdiction absolue de faire cette communication. Le Garde des Sceaux a un droit d'examen et de décision. C'est la conscience du Garde des Sceaux qui est constituée comme le juge suprême en la question. C'est à sa conscience de décider dans quelle mesure et dans quelles limites un dossier qui n'est pas encore arrivé au débat public et oral et qui n'appartient pas encore à la publicité toute entière peut être, ou totalement, ou partiellement communiqué dans un intérêt public ».

Faisant application de ces principes au cas spécial dont il était saisi, M. Léon Bourgeois déclara ne pas s'opposer à la communication intégrale du dossier. Il fut convenu cependant que les documents postérieurs au réquisitoire introductif d'instance ne seraient l'objet d'aucune publication de nature à être défavorable aux prévenus. Cette réserve s'imposait. Elle limitait les inconvénients qu'aurait pu provoquer pour les inculpés la publicité, avant les débats oraux, du dossier judiciaire.

La Chambre approuva les décisions du Ministre. On peut

même dire qu'elle s'en montra très respectueuse. Le 10 décembre, elle vota la résolution suivante :

« La commission d'enquête donne acte à M. le Président du Conseil et à M. le Garde des Sceaux de ce qu'ils lui offrent communication du dossier complet de l'affaire, étant entendu, en ce qui concerne les documents postérieurs au réquisitoire introductif, qu'il ne sera fait aucune publication de nature à être favorable ou défavorable aux prévenus (7). »

La solution adoptée par le Garde des Sceaux paraît à première vue satisfaisante. Du fait des réserves dont la communication du dossier était entourée, on peut dire que les prescriptions de la loi de 1881 étaient respectées. Un examen plus attentif fait apparaître cependant la possibilité de nombreux abus du fait du fonctionnement défectueux de notre régime parlementaire et plus spécialement de la prédominance du pouvoir législatif.

En pratique, le Garde des Sceaux n'a pas le moindre pouvoir d'appréciation. Il est à la disposition de l'assemblée. S'il refuse de communiquer les pièces que la commission réclame, le ministère sera interpellé et mis en minorité. L'histoire des récentes commissions d'enquête parlementaire illustre, de façon éloquente, cette dépendance du Garde des Sceaux vis-à-vis du Parlement chaque jour plus omnipotent. Ce n'est pas sans quelque raison que M. Michon (8) soutint « qu'il y a une véritable atteinte au principe de la séparation des pouvoirs dans le fait, pour une assemblée, d'obliger le Garde des Sceaux à prescrire la

(7) J. O. D. Parlementaire, 10 déc. 1892.

(8) Michon, Les commissions d'enquête parlementaire, Thèse Paris, 1903, p. 115.

communication des dossiers d'une instruction criminelle ».

Depuis l'affaire de Panama, la communication de pièces judiciaires aux commissions d'enquête parlementaire s'est faite fréquemment. En 1903, le Garde des Sceaux autorise la communication des dossiers de l'affaire Humbert. Les débats judiciaires étant clos, cette communication ne soulevait pas de difficultés particulières. De même, lors de l'affaire Rochette, M. Barthou, ministre de la Justice, communique aux commissions d'enquête les documents qu'elles réclament. Il refuse toutefois de donner connaissance d'une instruction en cours.

Lors de la commission nommée le 21 novembre 1930, pour enquêter sur les collusions de la politique et de la finance, le Garde des Sceaux adressa, le 5 mars 1931, à la commission d'enquête, une lettre où il rappelait à la commission les pouvoirs dont disposait le gouvernement en la matière (9).

« Dans cette lettre, on trouve d'abord affirmé le principe que l'instruction étant secrète, il ne peut pas y avoir communication des informations en cours ».

Au contraire, il peut y avoir communication d'une instruction terminée par un non-lieu (art. 65 du décret du 5 octobre 1920). En ce qui concerne les affaires qui ont été classées sans suite, en principe, il ne doit pas y avoir de communication. En fait, comme les pièces peuvent être communiquées à des juridictions, si personne ne s'y oppose, le Garde des Sceaux estime qu'il est possible de consentir à en donner communication à la commission d'enquête.

Les dossiers administratifs relatifs à des procédures en

(9) Cité par P. Bégouin, *Les commissions d'enquête parlementaire*, p. 156.

cours, sont couverts par le secret d'information. De toute façon, les membres de la commission d'enquête devront garder secrets les dossiers qui leur auront été communiqués ».

Cette lettre du Garde des Sceaux ne faisait que rappeler les précédents parlementaires et n'apportait aucune solution nouvelle.

Avec la commission du 16 février 1934, chargée d'enquêter sur l'affaire Stavisky, la question de la communication des dossiers judiciaires va se poser à nouveau dans toute son ampleur. Peu de temps après sa nomination, cette commission décidait, en effet, de s'occuper de l'instruction en cours sur l'assassinat de M. Prince. Le bureau de la commission se mit en rapport avec M. Chéron, alors Garde des Sceaux, pour obtenir communication de certaines pièces du dossier d'instruction et notamment d'un rapport du commissaire Guillaume. Le Ministre accéda au désir des commissaires, mais accompagna l'envoi des pièces de la lettre suivante:

« Le Garde des Sceaux, ministre de la Justice, à M. le Président de la Commission d'enquête sur les affaires Stavisky:

« Vous avez bien voulu, comme suite à ma lettre du 11 août 1934, me demander de communiquer au bureau de la commission d'enquête sur les affaires Stavisky, le rapport de M. le commissaire Guillaume avec ses annexes et ceux de M. le Procureur général de Dijon et de M. le Juge d'instruction consécutifs à ce rapport. Désireux, comme je l'ai toujours été de faciliter la tâche de votre commission, j'ai décidé de mettre ces documents à votre disposition ».

Le Garde des Sceaux, après avoir rappelé les déclarations faites à la Chambre le 8 décembre 1892 par M. Léon Bourgeois et que nous avons citées précédemment, déclarait : « Il n'y a pas un obstacle absolu à la communication du dossier... Tout dépend des conditions dans lesquelles cette communication sera faite. Je suis convaincu que les garanties que je suis obligé de demander contre la publicité possible des renseignements donnés par le Garde des Sceaux, sous sa responsabilité, me seront offertes. J'emploie ce terme à dessein, car il ne s'agit pas, pour moi, d'imposer des conditions à la commission d'enquête. Je dis que ces garanties me seront offertes par la commission.

« C'est sur ce terrain que je me place pour mettre à votre disposition les copies des pièces que vous m'avez réclamées pour la documentation du bureau.

« Il y a, dans le rapport Guillaume, des dépositions qui ne pourraient être publiées sans porter atteinte au secret et à l'honneur des familles.

« Je suis dans l'obligation, en communiquant au bureau de la commission les documents que vous m'avez demandés, de m'en référer à la tradition des commissions d'enquête du passé, qui se sont toujours refusées à divulguer les documents pouvant intéresser le secret ou l'honneur des familles.

« C'est sous cette réserve et en m'en remettant à la haute conscience du Président et des Membres du bureau de la Commission, que je donne satisfaction au désir que vous m'avez exprimé ».

Le Bureau prit connaissance des documents et décida de convoquer la commission en vue de délibérer sur la suite à donner à la communication du Garde des Sceaux.

Plusieurs députés, conscients que la commission outrepassait ses attributions, protestèrent. M. Joseph Denais, député de Paris, notamment, adressa à M. Guernut, Président de la commission, la lettre suivante :

« J'ai bien reçu la convocation adressée pour demain mardi aux membres de la commission d'enquête. J'ai constaté en même temps que l'ordre du jour strictement limitatif, visait uniquement l'éventualité de la publication d'un rapport de police appartenant au dossier criminel de l'affaire Prince ».

« Cette considération me détermine à ne pas répondre à la convocation.

« J'estime que la commission, en une telle matière, n'est aucunement qualifiée pour statuer.

« Un document d'instruction, en soi, ne lui appartient pas. Elle ne se l'est pas approprié en le soumettant à un contrôle critique après l'avoir placé à son rang dans le dossier volumineux de l'affaire en question.

« Ne pas écarter *de plano* l'idée de procéder à une telle publication me paraît chose singulière, empressement étrange à faire œuvre de partisans, en même temps qu'à assumer des responsabilités qui appartiennent à d'autres qu'à la commission.

Je me refuse formellement à discuter d'un sujet qui n'est pas de notre compétence.

« Veuillez agréer, etc...

Joseph DENAIS ».

La Commission se réunit cependant le 4 septembre pour entendre la lecture du rapport Guillaume et se prononcer sur la publication des documents. M. Ballu, député, intervint pour déclarer que le bureau avait reçu le rapport

Guillaume confidentiellement et qu'il n'avait pas à le transmettre à l'ensemble de la commission.

Sa proposition fut repoussée à mains levées. Il demanda alors que les noms et adresses des personnes entendues par la police sur la vie privée du conseiller Prince ne soient pas divulguées. Cette deuxième proposition fut également repoussée. M. Ernest Lafont donna alors lecture à la commission de l'intégralité du rapport. Un communiqué officiel, publié à l'issue de la réunion, annonçait que par 15 voix contre 8, la commission s'était prononcée en faveur de la publication du rapport Guillaume et des rapports annexes sur la mort du conseiller Prince. Par 17 voix contre 3, elle s'était opposée à la publication dans sa teneur textuelle, demandant que les indications permettant d'identifier utilement les tiers soient supprimées.

Par 13 voix contre 9, elle avait décidé de transmettre cet avis au Garde des Sceaux en l'invitant à le mettre à exécution.

M. Henri Chéron, Garde des Sceaux, ayant reçu notification de la motion de la commission d'enquête relative à la publication du rapport Guillaume, écrivit à M. Henri Guernut, président de la commission d'enquête, la lettre suivante :

« Monsieur le Président,

« J'ai l'honneur de vous accuser réception de la motion que la Commission d'enquête sur les affaires Stavisky a votée dans sa séance du 4 courant par 13 voix contre 3.

« Après avoir émis un avis favorable à la publication du rapport Guillaume, à l'exception des indications permettant d'identifier inutilement des tiers, elle a décidé de

transmettre cet avis au Garde des Sceaux en le priant de le mettre à exécution.

« Il y a certainement, dans la résolution ainsi adoptée par un certain nombre de vos collègues, une méconnaissance des pouvoirs respectifs de la commission d'enquête, et du Garde des Sceaux. Le Garde des Sceaux est le chef de la magistrature. Il n'a point à exécuter un mandat que la commission d'enquête, je l'écris en toute déférence pour elle, n'a pas qualité pour lui donner.

« Quand vous avez bien voulu me demander de documenter le bureau de la commission sur l'information relative à la mort tragique du conseiller Prince, j'ai accédé à votre désir, ainsi qu'il a été fait dans les affaires Stavisky. Je me suis borné à entourer ma communication des réserves traditionnelles formulées par les Gardes des Sceaux auprès des commissions d'enquête. De ces réserves, la commission elle-même, par un de ses votes, a reconnu le bien fondé. J'ai donc fait, comme en toutes circonstances — et je le continuerai — ce qui dépendait de moi, pour faciliter votre mission.

« Mais aujourd'hui, la commission me demande de prendre la responsabilité de la publication de documents judiciaires relatant des témoignages et appartenant à une instruction en cours.

« Dès le début, je me suis refusé à le faire. Je n'ai pas changé d'avis.

« Vous avez toujours, Monsieur le Président, rendu ma tâche facile par la loyauté de vos rapports.

« Mon regret n'en est que plus vif de ne pouvoir déférer à une résolution de la commission que vous présidez ; mais, au-dessus de nous, il y a les règles souveraines de la justice que j'ai le désir élémentaire de respecter. Certain que vous le comprendrez, je vous prie, Monsieur le

Président, de vouloir bien agréer la nouvelle assurance de ma haute considération et de mes sentiments dévoués ».

Signé: Henry CHÉRON.

On pouvait penser que la commission se rendrait aux arguments du Garde des Sceaux et s'en tiendrait aux précédents parlementaires. Il n'en fut rien. Son bureau vota une motion décidant que la commission examinerait la suite à donner au refus du Garde des Sceaux de publier le rapport Guillaume et convoqua celle-ci pour le 18 septembre.

En présence de cette décision, certains commissaires estimant que la commission outrepassait ses droits protestèrent auprès du président. M. Peissel, notamment refusa d'assister à la réunion. Il expliqua les motifs de son abstention dans une lettre publique au président, où il disait :

« Veuillez accepter mes excuses pour la réunion de la commission d'enquête du mardi 18 septembre prochain, à laquelle je me refuse d'assister. Au cours de la réunion du mardi 4 septembre, j'ai exposé à mes collègues, ma volonté de rester fidèle au mandat que la Chambre a confié à la commission d'enquête chargée de rechercher les responsabilités politiques et administratives de l'affaire Stavisky et de n'accepter aucune diversion. L'affaire Prince en est une et je ne m'y associerai pas. Je refuse de prendre la moindre responsabilité dans la publication d'un rapport d'information appartenant à une instruction en cours et dont la publication partielle est un scandale, dont les auteurs devraient être recherchés et punis.

« J'espère et je crois qu'il reste des juges à Paris et en France. Il leur appartient de faire leur devoir et de rechercher la vérité ».

Dans sa réunion du 18 septembre, la commission décidait de procéder elle-même à la publication sous réserve que certains noms et adresses de témoins ne seraient pas communiqués. Elle adoptait en même temps une motion d'un de ses membres, regrettant que le Garde des Sceaux ait refusé la publication du rapport Guillaume.

La commission ne pouvait désormais s'en tenir là. Les avocats de la partie civile ayant rédigé, à l'adresse du juge d'instruction, un mémoire en réponse au rapport Guillaume, écrivirent au président de la commission en lui demandant de le publier. La commission ne pouvait qu'acquiescer à cette demande et dans sa séance du 22 octobre, elle décida, en effet, de publier le mémoire de la partie civile. Elle annonça également son intention de publier le rapport des experts ferroviaires et celui des experts médicaux dès que ces documents lui seraient parvenus.

Jamais, au cours de notre histoire parlementaire, une commission d'enquête n'avait engendré de tels abus de pouvoirs. Jusqu'à cette date, lorsqu'un garde des Sceaux, en s'entourant des réserves d'usage, avait communiqué à une commission les documents d'une instruction judiciaire, celle-ci s'était toujours montrée respectueuse des principes supérieurs de la justice et des droits les plus sacrés des particuliers. En l'espèce, la communication des pièces avait été faite sous réserve qu'aucune publicité n'y serait apportée. Le Garde des Sceaux avait pris soins dans sa lettre de préciser « qu'il y avait dans le rapport Guillaume des dépositions qui ne pourraient être publiées, sans porter atteinte au secret et à l'honneur des familles. La communication par la voie de la presse se heurtait de plus à un texte formel : l'article 38 de la loi du 29 juillet 1881.

Toutes ces considérations jointes au refus du Garde des

Sceaux d'opérer cette publication auraient dû arrêter la commission sur la voie dangereuse où elle s'engageait. Elle se devait de montrer l'exemple du respect des lois.

On ne peut que blâmer sévèrement de telles méthodes qui nous paraissent, quant à nous, absolument injustifiables.

§ II.— *Communication au pouvoir judiciaire de documents provenant d'une enquête parlementaire*

Nous n'avons envisagé jusqu'ici que la communication de documents par l'autorité judiciaire à une commission d'enquête parlementaire. C'est le cas le plus fréquent en pratique et celui qui donne lieu aux difficultés les plus graves. Le cas inverse peut cependant se produire ; la communication à un tribunal, de pièces recueillies au cours d'une enquête.

« La question se posa en 1872 lors de l'instruction sur la capitulation de Metz. Le ministre de la Guerre demanda, le 10 juillet 1872, au Président de l'Assemblée nationale, que les documents recueillis lors de l'enquête sur les actes du Gouvernement de la Défense Nationale se rapportant à la capitulation de Metz soient communiqués aux magistrats militaires chargés de faire l'instruction sur cet événement.

Le conseil de guerre voulait se servir contre l'accusé des pièces et des dépositions recueillies par la commission ». (10). Un membre de celle-ci, M. Callet, combattit la

(10) G. Coustis de la Rivière, Les commissions d'enquête parlementaire, p. 50.

communication en ces termes: « Les dépositions que nous avons reçues n'ont pas par elles-mêmes un caractère juridique, elles ont un caractère politique. Nous n'avons entendu que des témoins; nous sommes prêts à en donner la liste au général rapporteur. Il pourra faire la même enquête que nous et alors il sera en présence de dépositions qu'il pourra produire à l'audience ».

M. le Ministre de la Guerre fit alors remarquer que « ce n'étaient pas tant les dépositions des témoins que les pièces qui se trouvaient entre les mains de la commission dont M. le Général rapporteur demandait la communication ».

La commission n'avait dès lors aucun motif juridique de s'opposer à la demande du ministre. A la séance du 8 juillet, le rapporteur, M. Delsol, déclara « qu'en ce qui concerne les pièces autres que les dépositions, aucune difficulté ne pouvait se produire, et que la commission ne voyait aucun inconvénient à ce qu'il en soit délivré copie à M. le Ministre de la Guerre.

C'est ce qui eut lieu. Copie fut donnée de toutes les pièces relatives à la défense et à la capitulation de Metz et le Ministre de la Guerre fit prendre connaissance sur place des dépositions, par l'intermédiaire du président de la commission; aucune copie ou extrait ne lui fut délivrée. Le défenseur de l'accusé fut également autorisé à prendre connaissance des dépositions.

On a critiqué parfois « la décision de la commission, prétendant qu'elle ne pouvait communiquer au pouvoir judiciaire des pièces réunies dans un but politique. Cette objection ne nous paraît pas fondée. M. Dufaure, garde des Sceaux, lors de la discussion devant la commission, avait fait remarquer à ce sujet « que la justice avait le droit de saisir partout les pièces nécessaires à la manifestation de la vérité; qu'en l'espèce d'ailleurs, ces pièces

n'appartenaient pas à la commission, mais à ceux qui les avaient déposées momentanément ».

La solution adoptée relativement aux dépositions était également très sage. Il n'eut pas été possible d'introduire dans une instruction criminelle des témoignages provoqués dans un but purement politique et dépourvus de la garantie du serment.

Il n'existe donc aucun obstacle à la communication à la justice de pièces recueillies au cours d'une enquête parlementaire.

La loi du 23 mars 1914 n'a apporté aucune modification à ce sujet.

TROISIÈME PARTIE

**Des modifications à apporter au système français
de l'enquête**

TROISIÈME PARTIE

Appréciation sur la Loi du 23 Mars 1914

La loi du 23 mars 1914 a fait l'objet de vives critiques. On lui reproche surtout de violer la séparation des pouvoirs et d'être, en conséquence, inconstitutionnelle. Sans nous attarder longuement à l'examen de cette question, nous devons cependant y consacrer quelque développement.

Dans un article de la *Revue de droit public* (1) commentant la loi du 23 mars 1914, M. le Professeur Bonnard s'est efforcé de démontrer qu'elle était restée dans les limites raisonnables.

« Il paraît difficile de pouvoir affirmer que les dispositions de la loi de 1914 sont conformes à une rigoureuse interprétation de la séparation des pouvoirs et ne constituent pas des exceptions à ce principe. En effet, quoique ne possédant pas la plénitude des pouvoirs du juge d'instruction et ne pouvant pas se substituer à lui, il n'en reste

(1) R. Droit public 1914, p. 403.

pas moins que la commission se trouve investie de pouvoirs qui sont spéciaux à l'exercice de la fonction judiciaire. L'institution du témoignage oral obligatoire est essentiellement judiciaire ». M. Bonnard admet cependant que, de même que « l'institution de la Haute Cour de justice a été une exception au principe de la séparation des pouvoirs, on peut en concevoir une autre: l'attribution de pouvoirs judiciaires aux commissions d'enquête ».

Pour apprécier la portée de l'exception et la justifier, il faut examiner le but poursuivi. « Le but poursuivi, la conséquence pratique à réaliser est d'assurer une protection efficace de droits individuels. Les fonctions judiciaires, en effet, obligent souvent, par leur nature même, à des appréciations discrétionnaires vis-à-vis d'individus déterminés et prêtent ainsi à des abus susceptibles de causer de graves atteintes aux droits individuels. Si, alors, elles ont été réservées à certains agents, c'est que ces agents ont reçu une organisation telle qu'on espère qu'ils se livreront à des appréciations discrétionnaires avec impartialité et sans arbitraire. L'inamovibilité dont ils jouissent, les sanctions civiles, pénales ou disciplinaires qui peuvent les atteindre concourent à ce but.

« Mais tous les actes qui se rattachent à la fonction judiciaire n'offrent pas le même danger pour les droits individuels. Certains même sont inoffensifs à cet égard, parce qu'ils n'entraînent pas d'appréciation discrétionnaire...

« Ces actes peuvent être faits par des agents d'une autre catégorie sans qu'on puisse déclarer qu'il y a atténuation critiquable de la séparation des pouvoirs. »

M. Bonnard met encore en valeur cette idée que, « pour qu'une attribution de pouvoirs judiciaires à une autorité autre que l'autorité judiciaire soit à rejeter au nom de la

séparation des pouvoirs, il faut qu'elle soit susceptible d'entraîner des violations abusives des droits individuels ». S'il n'en était pas ainsi, il n'est pas possible de s'y opposer au nom de la séparation des pouvoirs ».

Il convient donc de se demander si, l'existence de cette exception étant reconnue, elle constitue une atténuation critiquable au nom de la séparation des pouvoirs.

En nous plaçant sur ce terrain, déclare M. Bonnard, nous croyons pouvoir démontrer que la loi de 1914 est restée dans les limites raisonnables.

« Eût-elle pu aller plus loin ? C'est douteux. En tout cas, il eût été tout à fait critiquable au point de vue de la séparation des pouvoirs de lui reconnaître tous les pouvoirs judiciaires du juge d'instruction.

« Mais, peut-on dire, il y a des pays admettant la séparation des pouvoirs et qui ont cependant reconnu des pouvoirs judiciaires beaucoup plus larges aux commissions d'enquête. La loi belge accorde tous les pouvoirs du juge d'instruction sauf le pouvoir répressif sur les témoins.

« Ces exemples étrangers ne sont pas concluants... »

Ayant démontré combien les assemblées politiques sont peu désignées pour remplir des fonctions judiciaires en raison de la partialité de leurs décisions et de leur irresponsabilité, M. Bonnard conclut :

« La tendance à la partialité, à l'injustice, à l'arbitraire, dépend essentiellement des mœurs parlementaires et de la mentalité politique générale. Or, ces mœurs diffèrent d'un pays à un autre.

« Qu'en est-il donc en France ?

« Le Parlement français, à l'heure actuelle, est certainement celui à qui il faut le plus refuser ces pouvoirs, car il ne brille pas par son esprit de justice et d'impartialité,

quand des questions individuelles sont en jeu. Cependant, il ne faut pas en conclure que les pouvoirs qui lui ont été accordés en 1914 sont absolument condamnables.

« Parmi les pouvoirs du juge d'instruction, il en est qui ne prêtent guère à des actes arbitraires susceptibles de compromettre gravement les droits individuels. Or, précisément, on peut ranger dans cette catégorie ceux que consacre la loi de 1914 ».

Tel n'est pas l'avis de M. le Doyen Berthélemy. Dans un article de la *Revue politique et parlementaire* (2), il s'est élevé avec vigueur contre la loi de 1914.

« A trois reprises en quelques mois de temps, nous avons assisté à ce même scandale. Trois hommes honorés de l'estime universelle, devant la dignité de qui leurs adversaires eux-mêmes doivent s'incliner, ont été traduits en police correctionnelle pour avoir accompli un même acte, dont on ne peut que les louer ! Ils ont refusé de prêter serment devant une commission d'enquête d'ordre essentiellement politique : ce serment de révéler tout ce qu'ils savaient, non sur des actes présumés criminels, mais sur l'origine de fonds loyalement et intégralement destinés aux frais de campagnes électorales : MM. Billiet, Ratier, Mascu-
raud, ont agi en honnêtes gens. L'organe du ministère public s'est respectueusement incliné devant eux... et les a fait mettre à l'amende. Cela seul suffit à stigmatiser l'imprudente loi par laquelle les commissions d'enquête nommées par les Chambres peuvent être munies de pouvoirs judiciaires en dépit, je n'hésite pas à dire, en violation de la Constitution de 1875...

(2) *Revue de droit politique et parlementaire* 1926 t. 125, p. 355.

« Seuls, les magistrats ont compétence pour rendre des arrêts et des jugements. En leur substituant des délégués empruntés aux assemblées législatives, on commettrait un empiètement manifeste du législatif sur l'autorité judiciaire. On accomplirait un acte certainement anticonstitutionnel.

« Nous n'hésitons pas à affirmer qu'il est tout aussi contraire à la Constitution de conférer des pouvoirs judiciaires à des commissions d'enquête, même sans les armer du droit de prononcer des jugements.

« Que les parlementaires se renseignent par tous les moyens qu'ils jugeront à propos d'utiliser à l'occasion des lois qu'ils ont à faire. Il n'y a là rien que de très normal. Il est anormal, au contraire, qu'ils s'arrogent la place et qu'ils exercent le rôle des juges à l'effet de rechercher par eux-mêmes les conditions dans lesquelles des crimes et des délits ont pu être commis. Il est surtout anormal au suprême degré et contraire aux principes supérieurs de notre droit public qu'en vue d'arriver à la découverte de la vérité, ces magistrats improvisés et dont l'impartialité est singulièrement suspecte, soient armés contre les citoyens des pouvoirs que notre législation ne confère qu'aux officiers de police judiciaire pour l'exercice de leurs attributions.

Ce sont très nettement (on l'a dit à la tribune de la Chambre), les pouvoirs judiciaires qu'on a entendu conférer aux commissions d'enquête ».

M. Duguit admet lui aussi que la loi de 1914 est inconstitutionnelle pour deux raisons :

Elle décrète qu'une Chambre seule pourra déléguer à une commission d'enquête des pouvoirs judiciaires. Or, des pouvoirs judiciaires ne peuvent être conférés à un organe

quelconque que par une loi et une loi ne peut être votée que par les deux Chambres.

La prestation de serment est un acte confessionnel. En poursuivant le refus de prestation de serment, on contraint un citoyen, sous menace d'une sanction légale, à accomplir un acte d'ordre religieux. On heurte donc deux principes :

la laïcité de l'Etat,

la liberté religieuse.

A vrai dire, cette discussion sur la constitutionnalité ou l'inconstitutionnalité de la loi du 23 mars 1914 présente peu d'intérêt pratique. Les tribunaux français ne se reconnaissent pas, en effet, le droit de refuser d'appliquer une loi comme inconstitutionnelle. « La loi de 1914, même inconstitutionnelle, s'impose donc aux juges, parce que, par une bizarrerie étrange, nous avons des tribunaux, a dit M. le sénateur Louis Martin, et une Cour supérieure de justice pour faire respecter les lois ordinaires et nous n'en avons point pour faire respecter la Constitution, c'est-à-dire « la lois des lois » (3).

Un vigoureux effort de doctrine est poursuivi dans ce sens. Il ne semble pas devoir aboutir rapidement, car ainsi que le note M. Trotobas (4), les juges de l'ordre judiciaire sont timorés. Ils n'osent pas affirmer un pouvoir qu'ils devraient pourtant hautement revendiquer. Cette attitude des juges ne peut s'expliquer que par la survivance du dogme du pouvoir judiciaire distinct de l'exécutif et du législatif. Le juge français paraît craindre d'encourir le reproche de violer la séparation des pouvoirs en jugeant l'œuvre du législateur au lieu de se borner à l'appliquer. Il est regrettable que cette attitude, que cha-

(3) Cité par A. Popineau, *Les lois nouvelles*, avril 1931, 1^{er} p., p. 120.

(4) Trotobas, *Les institutions politiques de la France*.

cun doit résolument combattre, ait enlevé en France la possibilité d'un frein et d'un contrôle aux excès toujours possibles et alors redoutables du pouvoir législatif.

Pour porter un jugement sur la loi du 23 mars 1914, nous nous placerons uniquement sur le terrain des faits. Nous nous demanderons en premier lieu : était-elle nécessaire ?

En faveur de la loi de 1914, on a signalé l'impossibilité pratique où se trouvent les commissions d'aboutir, si elles sont à la merci des personnes qu'elles doivent entendre. Le droit d'enquête, dans de telles conditions, risque de demeurer platonique.

On a fait valoir encore que l'octroi de pouvoirs judiciaires aux commissions d'enquête, relativement aux témoignages, n'est pas de nature à porter gravement préjudice aux droits des particuliers, les obligations des témoins étant strictement limitées.

En réalité, ces arguments ne nous paraissent pas décisifs. Il ne suffit pas, en effet, de constater que de tels pouvoirs présentent pour les commissions d'enquête un intérêt réel pour en légitimer l'octroi. Il convient également de se demander s'il n'y a pas plus d'inconvénients au point de vue des principes juridiques à accorder des pouvoirs aux commissions d'enquête qu'à leur laisser un simple droit d'investigation, si imparfait soit-il. Si le but poursuivi est suffisamment grave pour imposer aux libertés individuelles des citoyens de telles restrictions, il ne faut pas perdre de vue, en effet, que le législateur est essentiellement irresponsable et qu'il n'existe aucun recours contre les abus de pouvoirs qu'il peut commettre. M. Coumoul, (5)

(5) Voir Coumoul. Traité du pouvoir judiciaire, 2^e éd., Paris, Sirey, 1911, p. 246 et suivantes.

dans son traité du pouvoir judiciaire, a fort judicieusement signalé les abus possibles de ce système et les dangers qu'il peut faire courir aux particuliers qui se trouvent à la merci d'hommes choisis au hasard, « qu'aucun serment ne lie, qu'aucun lien professionnel ne contient dans les limites du devoir et de la discrétion, omnipotents, irresponsables en un mot ».

On peut concevoir que tels pouvoirs soient accordés aux commissions d'enquête parlementaire pour la vérification des opérations électorales. L'article 10 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 déclare en effet, que les Chambres sont juges de l'éligibilité de leurs membres. On peut également accorder ces mêmes pouvoirs aux commissions d'enquête chargées de renseigner l'assemblée sur l'opportunité de telle ou telle réforme et la manière de la réaliser. On qualifie généralement ces enquêtes, d'enquêtes législatives.

En fait, remarquons-le, dans ce dernier cas, les pouvoirs spéciaux seront moins utiles. M. Combes de Lestrade (6) note très justement qu'en matière législative, les témoins collaboreront volontiers à l'œuvre de la justice et qu'ils n'ont pas besoin d'être contraints.

Dans ces deux hypothèses, il existe en effet, un intérêt supérieur devant lequel les particuliers doivent s'incliner. Il n'en existe au contraire aucun lorsque les Chambres décident d'ouvrir une enquête sur un scandale politique ou financier où peuvent se trouver compromis des parlementaires. S'il existe, en effet, des faits de corruption, ils relèvent de l'autorité judiciaire et celle-ci dispose des pouvoirs nécessaires pour les rechercher. En donnant aux

(6) Combes de Lestrade, Les enquêtes sous le régime parlementaire. Revue politique et parlementaire 1898, p. 616, tome 1.

Chambres des pouvoirs d'instruction exceptionnels, on tend à accorder aux parlementaires une sorte de privilège à n'être jugés que par leurs pairs. De toute façon, dans l'intérêt exclusif d'un corps de la nation, il n'est pas légitime d'imposer aux citoyens des obligations auxquelles ils ne sont normalement assujettis que lorsque l'intérêt de la collectivité toute entière est en cause.

A plus forte raison encore, l'usage des pouvoirs judiciaires accordés par la loi ne se justifie plus lorsque la commission, sortant de ses attributions, entreprend d'enquêter sur une affaire pénale qui fait déjà l'objet d'une instruction en cours.

CONCLUSION

Nous avons montré, au cours de cette étude, que la loi du 23 mars 1914 édicte des sanctions judiciaires aux témoignages apportés devant une commission d'enquête parlementaire, constituée exclusivement de membres du pouvoir législatif. Elle aboutit en fait à mettre sur le même plan l'enquête parlementaire et l'enquête civile. « Faire citer des témoins, les entendre sous la foi du serment, provoquer des poursuites pour faux témoignage, ce sont là autant d'actes qui relèvent du juge d'instruction, du procureur de la République, des juridictions d'accusation par leur conseiller instructeur, ou de jugement, en un mot du pouvoir judiciaire.

« Au cours, il est vrai, des débats devant le Sénat, les auteurs de la proposition se sont défendus de réclamer en partage de tels pouvoirs. Ils se contentaient, disaient-ils, d'assurer par les voies de droit commun, la comparution devant la commission d'enquête, qui n'aurait pas le pou-

voir de prononcer la condamnation. La commission se bornerait à constater, soit le défaut de comparution, soit le refus de prêter serment, soit un faux témoignage. Elle transmettrait les procès-verbaux au Garde des Sceaux. ».

« Malgré ces affirmations, M. Ribot, président de la commission du Sénat, ne pouvait s'empêcher de confesser que « si le témoin ne veut pas parler, il se trouve dans la même situation que s'il était convoqué devant le juge d'instruction. » Provenant d'une voix aussi autorisée, l'aveu, on en conviendra, a sa valeur. Il souligne nettement la confusion du législatif et du judiciaire. »

« Comment ne pas discerner, dit M. Popineau, le caractère insolite d'une disposition contraignant sans aucun pouvoir d'appréciation, un tribunal à prononcer une peine, au sujet d'un témoignage dont la sincérité ou la fausseté n'auront pas été discutées devant lui. Il suffira, pour qu'il en soit ainsi, que l'assemblée intéressée constate, suivant l'expression du Garde de Sceaux, « ce qu'elle croit être un faux témoignage. » (1)

La loi de 1914 constitue à notre avis une grave dérogation au principe de la séparation des pouvoirs. Nous avons montré que cette dérogation pouvait se justifier lorsque la Chambre nomme une commission d'enquête pour procéder à la vérification d'opérations électorales ou pour renseigner l'assemblée sur l'opportunité d'une réforme législative et le moyen de la réaliser. Dans ce cas, en effet, l'intérêt supérieur de la nation doit primer celui des particuliers. Elle ne se justifie pas, au contraire, et peut avoir pour les particuliers des conséquences préjudiciables, lorsque le Parlement sort du domaine dans lequel il est nor-

(1) A. Popineau, Les commissions d'enquête parlementaire et la séparation des pouvoirs, Les lois nouvelles, avril 1931, p. 116.

malement appelé à exercer son droit d'enquête. Or, nous avons vu que, très souvent, il en est ainsi.

Il serait donc souhaitable, pensons-nous, de limiter aux enquêtes électorales et législatives les cas d'application de la loi du 23 mars 1914. Telle était d'ailleurs la solution que préconisa M. le Professeur Colin, lors de la discussion de ce texte au Sénat. Il signala au Garde des Sceaux les abus qui pouvaient se produire et voulut lui faire préciser « que si pour une enquête d'ordre économique, administratif ou social, on voulait conférer à une commission désignée par le Parlement, des pouvoirs judiciaires, il y aurait un abus de droit ». Le Garde des Sceaux se contenta de répondre « que la Chambre des députés ou le Sénat seraient juges des cas où on pourrait les conférer ».

Les événements ont prouvé combien ce sentiment d'inquiétude était justifié et cette réforme nécessaire.

En présence des scandaleux abus de pouvoirs auxquels ont donné lieu les récentes commissions d'enquête, nous estimons cependant qu'une telle réforme serait insuffisante. Il ne suffit pas, en effet, de limiter les moyens d'investigation des commissions d'enquête pour améliorer l'institution. Une réforme plus profonde s'impose, il faut limiter le domaine de l'enquête parlementaire.

Un des principaux inconvénients de notre système français vient de l'imprécision qui règne à ce sujet : « On ne sait pas au juste à quoi l'enquête s'applique et à quoi elle ne s'applique pas. »

« Tandis qu'une instruction judiciaire a son cadre strictement circonscrit et ne peut comprendre que des faits dont le caractère délictueux est prévu et défini par la loi, il n'y a pas de limites à l'action d'une commission d'enquête. Elle peut s'enquérir de tout, toucher à tout, rien ne l'arrête, sa curiosité n'est jamais indiscrete. Ses investiga-

tions n'ont d'autres bornes que celles qu'il lui plaît de s'imposer à elle-même. » (2)

L'expérience des récentes commissions nous permet de conclure que si, théoriquement, le domaine de l'enquête politique et de l'enquête judiciaire sont distincts, en fait permettre aux Chambres d'enquêter à l'occasion d'un scandale politique ou financier sur la conduite de leurs membres ou de simples particuliers, c'est engendrer une regrettable confusion de pouvoirs. L'immixtion du pouvoir législatif dans le domaine judiciaire se trouve encore facilitée lorsque les faits sur lesquels le Parlement prétend exercer son contrôle font déjà l'objet d'une instruction pénale. Le plus souvent d'ailleurs, il en sera ainsi. Cette immixtion est d'autant plus regrettable qu'en raison de la prédominance du pouvoir législatif sur les autres pouvoirs, le Garde des Sceaux se trouvera dans l'impossibilité de réagir.

Nous avons vu, en étudiant la question de la communication des dossiers judiciaires, une des conséquences fâcheuses de cet état de choses. C'est au Garde des Sceaux qu'il appartient légalement de prendre une décision en cette matière. C'est à sa conscience à décider dans quelle mesure un dossier peut être partiellement ou totalement livré à la publicité. Il dispose d'un pouvoir discrétionnaire à ce sujet.

En pratique, le Garde des Sceaux, nous l'avons signalé précédemment, ne dispose pas du moindre pouvoir d'appréciation. S'il refuse de communiquer les pièces, il sera renversé. « Singulier procédé, écrit M. Michon, qui ne tend à rien moins qu'à faire sortir de la responsabilité ministé-

(2) Duvergier de Horranne. De l'ordre légal en France et des abus d'autorité, T. 1, p. 118.

rielle le droit pour l'assemblée de commettre les plus audacieuses usurpations de pouvoirs », et il soutient, à juste titre, qu'il y a là une véritable atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, « un abus de la responsabilité ministérielle, qui n'est pas à l'honneur du régime parlementaire ». (3)

L'intervention d'une commission d'enquête dans une instruction pénale présente des inconvénients encore plus considérables. S'il s'agit d'une instruction en cours, la divulgation faite par la commission d'enquête des pièces et des dépositions qui figurent au dossier peut être préjudiciable à l'intérêt des poursuites ou à celui de l'accusé.

Il faut ajouter que la communication de ces pièces peut singulièrement entraver la marche de l'instruction. La commission exige en effet fréquemment qu'elles lui soient communiquées sur place. Le juge d'instruction n'ayant plus en mains les pièces nécessaires, ne peut plus poursuivre son enquête. En admettant même que la commission consente à se déplacer, il n'en résultera pas moins des retards qui nuiront à la bonne marche de l'instruction.

La commission d'enquête sur l'affaire Stavisky, nous l'avons vu précédemment, est allée beaucoup plus loin encore dans la voie de l'intervention, puisqu'elle n'a pas hésité à convoquer devant elle un juge d'instruction pour lui demander compte de son activité dans une affaire d'assassinat. Elle a procédé elle-même à une véritable instruction, a entendu des témoins et convoqué des experts. Elle a statué sur la mise en liberté provisoire, l'innocence ou la culpabilité des témoins qui comparaissaient devant elle.

(3) Michon, Des enquêtes parlementaires, p. 115.

La communication à une commission d'enquête du dossier d'une instruction close présente également des inconvénients. Il est à craindre, en effet, que la commission ne soit tentée de porter une appréciation sur les résultats donnés par l'instruction et que la communication n'aboutisse à une sorte de révision de l'affaire. Une telle attitude serait absolument inconciliable avec le principe de la séparation des pouvoirs.

Nous nous sommes efforcé de montrer les conséquences résultant, dans la pratique, de l'intervention des commissions dans le fonctionnement du pouvoir judiciaire, à l'occasion d'enquêtes sur un scandale politique et financier. Qu'il nous suffise maintenant de prouver qu'une telle immixtion ne se justifie aucunement en droit.

S'il appartient au Parlement d'enquêter sur l'opportunité d'une réforme législative, s'il lui appartient de procéder par ce moyen à la vérification d'opérations électorales, il n'y a aucun texte qui lui permette de juger la conduite privée de ses membres ou, bien plus, de simples particuliers. Certains députés convoqués devant des commissions ont répondu très justement qu'ils n'avaient de comptes à rendre à ce sujet qu'à la justice et à leurs électeurs. Les lois ordinaires doivent suffire, tant pour défendre le Parlement contre les attaques injustifiées dont il peut être l'objet, que pour assurer la répression des délits que peuvent commettre les hommes politiques ; toute immixtion du Parlement en ce domaine constitue une violation du principe de la séparation des pouvoirs et ne peut engendrer que des abus gravement préjudiciables à la liberté des citoyens.

Lorsque, en effet, le Parlement se substitue au pouvoir judiciaire, aucune des garanties dont dispose le citoyen vis-à-vis de ce pouvoir n'existent. L'immovibilité du ma-

gistrat, le contrôle des supérieurs hiérarchiques, les voies de recours font place trop souvent à la partialité politique. Le citoyen se trouve en face d'une autorité toute puissante et qui n'a d'autres limites à son pouvoir que celles qu'elle veut bien s'assigner.

Si l'on veut mettre fin aux abus qu'engendrent les commissions d'enquête, il faut replacer l'enquête dans son domaine propre et lui interdire toute immixtion dans le domaine judiciaire. On a invoqué quelquefois, pour tenter de justifier notre système actuel, la nécessité pour le Parlement de se documenter sur les causes et l'origine profonde des scandales qui mettent en émoi l'opinion publique afin de lui permettre de les prévenir par des mesures législatives propres. Nous croyons avoir montré que le premier résultat auquel aboutissent les commissions est, au contraire, par suite des confusions de pouvoirs qu'elles entraînent, d'accroître l'agitation du public. Ceci est dû, pour une grande part, au manque d'impartialité des commissaires. De plus, les commissions traînent généralement en longueur et l'opinion publique s'en désintéresse très vite. La rédaction des rapports demande un temps assez considérable et lorsqu'ils sont déposés devant le Parlement pour être discutés, les passions politiques se sont calmées, et ils ne suscitent plus grand intérêt. Le plus souvent, les Chambres se contentent d'émettre un blâme platonique. Ce fut le cas pour la commission nommée en 1877 afin d'enquêter sur les actes du ministère du 16 Mai. Le rapport de M. Henri Brisson concluait à la mise en accusation des ministères du 16 mai et du 23 novembre, pour crimes de trahison et prévarication. Pratiquement, les conclusions de la commission furent repoussées et un simple ordre du jour de M. Rameau fut la seule sanction de ce débat où la Chambre « livrait au jugement de la conscience nationale,

qui les avait déjà solennellement réprouvés, les desseins et les actes criminels des ministères du 16 mai et du 23 novembre. »

Parfois même les rapports ne sont pas discutés devant l'assemblée. C'est ce qui s'est produit, par exemple, lors de la première enquête sur l'affaire de Panama.

Au cours de la discussion qui précéda à la Chambre la nomination de la commission d'enquête sur les affaires Oustric, M. André Tardieu, alors président du Conseil, signala à l'assemblée, non sans quelque ironie, le peu de résultats qu'il fallait attendre généralement de cette institution.

« Des commissions ! Rien que depuis la guerre, nous en avons nommé deux. Une première a été élue en 1919, sous le ministère Clémenceau, sur le rôle et la situation de la métallurgie. Elle a siégé plusieurs fois. Deux rapports, deux volumes ont été publiés. Mais la Chambre n'a jamais trouvé le temps de discuter les conclusions du rapport; et quelque passion qu'elle eût mise à désigner ses délégués, elle a marqué au fruit de leur travail une singulière indifférence.

« Cinq ans plus tard, en 1924, après des débats passionnés, une autre commission d'enquête a été désignée. Elle avait, celle-là, pour but et pour mission de rechercher les origines de certains fonds électoraux. Elle a siégé pendant deux mois. Elle a publié un volume, que j'ai sous les yeux et dont l'intitulé même est de nature à inspirer de la mélancolie. Le volume porte en effet la mention *Tome I*, attendant évidemment un *Tome II*. Le tome II n'a jamais paru. »

On peut faire valoir également qu'il est possible aux Chambres de se documenter par les débats judiciaires sur les scandales qui troublent l'opinion publique. L'enquête

judiciaire fait preuve généralement, on peut le dire, de plus d'impartialité, et aboutit à des résultats plus satisfaisants. Que le Parlement, à la suite de ces débats, légifère s'il le juge utile !

La solution que nous préconisons est d'ailleurs conforme au système d'enquête anglais. Il est admis dans ce pays que « quelque variées que puissent être les questions soumises aux commissions royales, l'étendue de leur mission reçoit cependant une limite, car elles ne doivent jamais empiéter sur les attributions de l'exécutif ni du judiciaire. Un semblable empiètement serait illégal et inconstitutionnel. Il en serait ainsi si l'on chargeait une commission d'ouvrir une enquête sur des crimes commis par des particuliers et qui sont de la compétence ordinaire des cours de justice. Particulièrement, à ce point de vue, on est d'accord pour reconnaître qu'à moins d'une intervention du Parlement, tout obstacle apporté par une commission royale à l'administration de la justice, toute intrusion de sa part dans ce domaine est illégale. (4)

Cette limitation du domaine de l'enquête s'impose d'autant plus que les commissions sont irresponsables. Le pouvoir exécutif qui, seul, pourrait s'opposer à des décisions inconstitutionnelles, n'a pas une autorité suffisante pour le faire.

Etant donné la tendance, chaque jour plus considérable, du pouvoir législatif à étendre ses attributions, on pourrait douter qu'un tel projet ait actuellement quelque chance d'aboutir. Il faut espérer cependant qu'il se trouvera un jour une assemblée suffisamment consciente de ses devoirs pour mettre fin à un système qui n'a que trop duré.

(4) Fromageot, Etude sur le fonctionnement des Commissions d'enquête en Angleterre. Bulletin de la Société de Législation comparée 1893, p. 170.

Ce qui peut en effet arriver de plus grave sous un régime parlementaire, c'est que les pouvoirs dont il se compose sortent de leurs attributions. La loi du 23 mars 1914 a été un jalon de cette évolution qui se manifeste chaque jour davantage vers la suprématie du pouvoir législatif. Il y a là un précédent redoutable contre lequel on peut regretter que l'opinion n'ait pas réagi avec plus d'énergie.

VU :

Le Président de la Thèse,
HUGUENEY.

VU :

Le Doyen
de la Faculté de Droit,
PIERRE-LOUIS LUCAS.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Dijon, le 21 Février 1939.

Le Recteur,
E. SPENLÉ.

BIBLIOGRAPHIE

- ARNITZ. — *Les enquêtes parlementaires d'ordre politique*. Thèse Paris 1917, in-8°.
- BARTHÉLÉMY. — *Précis de droit constitutionnel*. Librairie Dalloz, 1938.
— Article dans les mélanges Hauriou, 1929.
— Article dans l'Annuaire de l'Institut international de droit public, 1930.
- BARTHÉLÉMY et DUEZ. — *Traité élémentaire de droit constitutionnel*. Paris, Librairie Dalloz, 1933, in-8°.
- BERTHÉLÉMY. — Article dans la Revue de droit politique et parlementaire, année 1926.
- BEAUCHAMP. — *Les commissions d'enquête parlementaire*. Thèse Poitiers, 1901, in-8°.
- BÉGOUIN P. — *Les commissions d'enquête parlementaire*. Thèse Paris, 1931. Editions Domat-Montchrestien.
- BIGAUD. — *Les commissions d'enquête parlementaire*. Thèse Toulouse, 1920.
- BONNARD. — Les pouvoirs judiciaires des commissions d'enquête parlementaire et la loi du 23 mars 1914, Revue de droit public, Paris, Giard, 1914.
- BRYCE James. — *La République Américaine* (édition française), Paris, Giard, 1911.
- BUYAT Louis. — Rapport fait au nom de la commission chargée d'enquêter sur les concours d'ordre politique dont auraient pu bénéficier les spéculateurs et les affaires qui ont mis ou mettent en danger l'économie nationale, le marché des valeurs ou l'épargne publique. Ch. des députés, Documents parlementaires, 14^e législature, N° 4756, p. 551.

- COMBES DE LESTRADE. — Les enquêtes sous le régime parlementaire, *Revue de droit politique et parlementaire*, année 1898, T. XV, n° 1.
- COUMOUL. — *Traité du pouvoir judiciaire, de son rôle constitutionnel, et de sa réforme organique*, 2° édition, Sirey, Paris, 1911.
- COUSTIS DE LA RIVIÈRE. — *Les commissions d'enquête parlementaire et la séparation des pouvoirs*, Thèse Rennes, 1926.
- DAVID André. — *Du témoignage devant la justice répressive*, Thèse Paris, 1902, in-8°.
- DEGOMMIER. — *Les enquêtes parlementaires*, Thèse Paris, 1899, Typographie Morris père et fils.
- DUGUIT. — *Traité de droit constitutionnel*, De Boccard, Paris, 1921, 5 volumes in-8°.
- DUPRIEZ. — Article dans la *Revue de droit public*, 1906.
- DUVERGIER DE HAURANNE. — *De l'ordre légal en France et des abus d'autorité*.
- ERSKIN May. — *Traité des lois, privilèges, procédures et usages du Parlement* (traduction Delpech), Giard, Paris, 1909.
- ESMEIN A. et NEZARD. — *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 8° édition, 2 volumes in-8°, Recueil Sirey, Paris, 1928.
- FROMAGEOT Henri. — Etude sur les pouvoirs des commissions d'enquête en Angleterre, *Bulletin mensuel de la Société de législation comparée*, 1893.
- JEFFERSON Thomas. — *Manuel de pratique parlementaire à l'usage des Etats-Unis* (traduction Delpech et Marcaggi), Paris, 1905.
- HAURIUO. — Précis de droit constitutionnel, Tenin, Paris, 1923, 1 vol. in-8°.
- LABANOWSKI. — *Réforme de la juridiction en France*, Thèse Lille, 1924, in-8°.
- LEFAS-AUBERT. — Réforme des méthodes de travail parlementaire, *Revue des sciences politiques*, année 1930.
- LOWEL. — *Le gouvernement de l'Angleterre*, Giard, Paris, 1910.
- MICHON L. — *Les commissions d'enquête parlementaire*, Thèse Paris, 1903.
- MIMIN P. — L'interrogatoire par le juge d'instruction, Sirey, Paris, 1926.
- MOREAU Félix et DELPECH J. — *Les règlements des assemblées législatives*, Giard et Brière, Paris, 1906-1907, 2 vol. in-8°.
- MOURGUE. — *Les enquêtes parlementaires*, Thèse Montpellier, 1903.
- PAYEN E. — Les enquêtes parlementaires et la loi belge du 3 mai 1880, *Annales de l'École libre des sciences politiques*, Paris, 1883.

- PIERRE Eugène. — *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Imprimeries Réunies, 1919, 2 vol. in-8°.
- POPINEAU Albert. — Les commissions d'enquête parlementaire et la séparation des pouvoirs, *Les lois nouvelles*, I, 15 avril 1931.
- REDSLOB Robert. — *Le régime parlementaire*, Giard, Paris, 1924.
- SALEFRANQUE L. — Note sur les commissions d'enquête parlementaire en Belgique, *Bulletin mensuel de la Société de législation comparée*, année 1893.
- SERRE Joseph. — *Le secret professionnel des magistrats*, Thèse Paris, 1910.
- TROTABAS. — *Les institutions politiques de la France*, Colin, Paris, 1930.
- VIDAL et MAGNOL. — *Cours de droit criminel et de science pénitentiaire*, Librairie Arthur Rousseau, Paris, 1935.
- VAAAN RAALTE. — Note sur les commissions d'enquête parlementaire dans les Pays-Bas et en Allemagne, *Bulletin de la Société de législation comparée*, année 1893.
-

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	9
PREMIÈRE PARTIE	
Les rapports des commissions d'enquête parlementaire et des particuliers.	
CHAPITRE I. — <i>Historique de la loi de 1914</i>	17
CHAPITRE II. — <i>Pouvoirs des commissions d'enquête parle- mentaire vis-à-vis des particuliers</i>	31
§ I . — De l'obligation de témoigner	32
§ II . — Mode de citation des témoins	42
§ III. — Interrogatoire des témoins	49
§ IV. — Publicité des dépositions	58
§ V. — Droit de perquisition et saisie	60
DEUXIÈME PARTIE	
Rapports des commissions d'enquête et du pouvoir judiciaire.	
CHAPITRE I. — <i>Rôle respectif des commissions d'enquête et du pouvoir judiciaire</i>	71
§ I. — Observations générales	71
§ II. — Domaine respectif des commissions d'enquête et de la justice	75

	Pages
§ III. — De la convocation devant une commission d'enquête d'un particulier inculqué devant une juridiction.	83
CHAPITRE II. — <i>Des communications de documents</i>	89
§ I. — De la communication de documents judiciaires à une commission d'enquête	89
§ II. — De la communication au pouvoir judiciaire de documents parlementaires	105

TROISIÈME PARTIE

Des modifications à apporter au système français de l'enquête.

Appréciation sur la loi du 23 mars 1914	113
CONCLUSION.	125
BIBLIOGRAPHIE	137

